

231  
2y



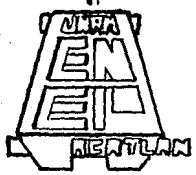
# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN



## EL MUNICIPIO COMO FORMA DE ORGANIZACION GUBERNAMENTAL EN MEXICO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARIA OLIVIA TORRES HERNANDEZ



NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO

1987



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION . . . . .	I
CAPITULO 1	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO	
EN MEXICO. . . . .	1
1.1 Orígenes del Municipio . . . . .	2
1.2 Evolución Histórica del Municipio en México. . . . .	9
1.3 Evolución Constitucional del Municipio en México. . . . .	20
CAPITULO 2	
EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. . . . .	
	33
2.1 Epoca Revolucionaria. . . . .	34
2.2 El Congreso Constituyente 1916-1917 . . . . .	49
2.3 Los Municipios en el Distrito Federal . . . . .	70
2.4 Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución General de la República . . . . .	72

	Pág.
<b>CAPITULO 3</b>	
EL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO. . . . .	109
3.1 El Sistema Federal Mexicano . . . . .	111
3.1.1 Antecedentes Históricos del Federalismo en México. . . . .	111
3.1.2 El Estado Federal. . . . .	119
3.2 Concepto de Municipio. . . . .	129
3.3 Elementos del Municipio. . . . .	140
3.4 Organos del Municipio. . . . .	143
<b>CAPITULO 4</b>	
TEXTO VIGENTE DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. .	150
4.1 Marco General de la Ultima Reforma . . . . .	152
4.1.1 Configuración General de la Reforma. . . . .	152
4.1.2 Proceso Formal de la Reforma . . . . .	157
4.2 Suspensión y Desaparición de Ayuntamientos. . . . .	165
4.3 Personalidad Jurídica de los Municipios . . . . .	176
4.4 Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos. . . . .	181
4.5 Servicios Públicos Municipales . . . . .	187
4.6 Administración de la Hacienda Municipal . . . . .	197
4.7 Desarrollo Urbano Municipal. . . . .	208
4.8 Relaciones de Trabajo entre el Municipio y sus Servidores . . . . .	212
4.9 Coordinación Federación, Estados; Estados, Municipios . . . . .	221
CONCLUSIONES . . . . .	229
BIBLIOGRAFIA . . . . .	233

I N T R O D U C C I O N

El Municipio es un producto histórico que debe concebirse como una institución de carácter sociológico, en virtud de que por exigencias reales del ser humano, ha trascendido de las relaciones de parentesco, prueba de ello es que, a partir de su nacimiento, se ha ido perfeccionando a través del tiempo, fenómeno que se ha manifestado en todos los países del mundo, y que se ha consolidado dentro del campo del Derecho.

La justificación de este estudio radica en la significación que a nuestro juicio, tiene el Municipio, por ser éste la primera instancia de gobierno, mediante la cual la comunidad se interrelaciona con la Autoridad, en su cotidiano vivir.

Es por ello que, en el presente trabajo titulado "El - Municipio como forma de Organización Gubernamental" pretende mos precisar la importancia del Municipio Mexicano a través - de su larga tradición histórica, que desde sus más remotos - orígenes hasta la época actual ha manifestado cambios valio - sos y de gran trascendencia para el pueblo de México.

Primeramente hablamos acerca de la génesis de esta fi - gura jurídico-política tan controvertida, toda vez que exis - te un gran número de teorías que pretenden explicarla, de - las que sobresalen la teoría jusnaturalista y la escuela le - gista; la primera considera al Municipio como algo natural - que surgió de la asociación de los seres humanos, la segunda sólo acepta su existencia en el momento en que el Estado le - reconoce validez; por ello, la polémica gira en razón de si - el Municipio es anterior al Estado o creación de este último.

Asimismo, hacemos una cronología de los hechos más re - levantes en la historia de nuestro pueblo relativos al muni - cipio, a partir de la época prehispánica, en la que el Calpu - lli Azteca significó el antecedente inmediato a la aparición del primer Municipio en América Continental, al que Hernán - Cortés diera validez jurídica al instituir aquel Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz; pasando también por las diversas leyes que rigieron al Municipio, como lo fueron la-

Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de 1836 que lo reglamentó, la de 1843 que también lo mencionó, hasta llegar a la Constitución de 1917, en la que se plasmó al Municipio como Institución Jurídica; sobre el particular, hicimos un breve estudio de los debates del Constituyente de 1916-1917, por considerar de gran interés el pensamiento de la época revolucionaria en el que se gestó la incorporación del Municipio a la Carta Magna a fin de determinarlo como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de nuestro país. Además en otro apartado, nos referimos a los municipios en el Distrito Federal que con el gobierno de Venustiano Carranza estuvieron en vigor, para más tarde constituirse en Delegaciones Políticas. Asimismo, señalamos las reformas al propio 115, a partir de 1917 hasta 1977.

Por otra parte, al tratar de explicar al Municipio como nivel de gobierno, nos referimos al Estado Federal, debiendo remontarnos a sus antecedentes, a efecto de encontrar los factores que determinaron su establecimiento en México, para después saber como se conforma de acuerdo con diversas teorías que explican su naturaleza jurídica, y así establecer donde se ubica al Municipio dentro de aquél.

Se hace además, una explicación de lo que es el Municipio, con el propósito de encontrar la definición adecuada-

de Municipio en México, tomando en cuenta la teoría que lo define como una forma de descentralización por región, y - aquella que lo juzga como una forma de descentralización - política, la cual lo define como una institución jurídica de carácter político, económico, administrativo y social.

Finalmente, abordamos el tema de las reformas y adiciones de que fue objeto el artículo 115 constitucional en 1983, haciéndose un estudio de las fracciones que se relacionan directamente con el tema, por estimar dichas reformas de gran trascendencia en el ámbito político, económico administrativo y social de los municipios en México.

MARIA OLIVIA TORRES

OTOÑO DE 1986.



C A P I T U L O 1

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

### 1.1 ORIGENES DEL MUNICIPIO.

El hombre es un ser social por naturaleza, que tiende a asociarse, así lo expresa Aristóteles al definirlo como un "Zoon Politicón", es decir un animal político, de lo que inferimos que desde sus orígenes hasta nuestros días, los seres humanos han buscado la forma de vivir en sociedad, y que con el transcurso del tiempo, esos nexos de sociabilidad se han vuelto más complejos.

La esencia del ser humano exige vivir en sociedad, cuyo factor determinante es el grupo social, no el individuo aislado, y constituye la familia la forma de comunidad primaria donde encuentra la satisfacción de sus necesidades inmediatas; en este orden de ideas, la extensión espontánea y natural de la familia es el Municipio.

El tema a tratar es precisamente el origen del Municipio como una comunidad básica. Y para entender este término, es importante hacer referencia a la "teoría de las formas sociales" de Ferdinand Toennies y Gastón Richard.

Según esta teoría, la palabra sociedad tiene dos acepciones: la comunidad y la sociedad stricto sensu.

La comunidad es obra de una voluntad natural, que persigue un fin que se le da y aparece espontáneamente como una cosa natural; vive una existencia ideal, distinta de los individuos que la componen, tal es el caso de la familia, la iglesia y el Estado, que subsisten a los individuos que las fundan y las componen.

La sociedad stricto sensu, en cambio, es producto de la voluntad y se manifiesta en el intercambio, sea éste de ideas, de creencias o de emociones.

Dichas especies se distinguen en cuanto a que en la sociedad, el individuo se sirve de ésta para satisfacer sus propias necesidades, en tanto que la comunidad se sirve de los individuos para realizar fines universales superiores a los fines individuales.

Con base en lo anterior, se deduce que el Municipio co-

rresponde al tipo de la comunidad, así lo expresa Sergio Francisco de la Garza, cuando define al Municipio "como una comunidad natural, que preexiste y subsiste a los individuos que lo integran" y si en determinado momento, desaparecen los miembros que lo conforman, éste subsistirá "como una forma capaz de llenarse con el contenido de nuevos individuos y nuevas generaciones" (1).

En suma, cuando se pretende explicar que el Municipio debe su existencia a la propia naturaleza del ser humano, que es una institución de Derecho Natural y por tanto anterior al Estado nos encontramos frente a una de las dos grandes tendencias que han ahondado sobre los orígenes del Municipio: la teoría sociológica o jusnaturalista.

La segunda teoría es la Escuela Legista, que en discrepancia con la tesis anterior, afirma que el Municipio es creación del Estado y por tanto posterior a él, puesto que el Estado da vida al Municipio en el momento en que le otorga personalidad jurídica y patrimonio propio, es decir, cuando reconoce su existencia por medio de la ley.

De acuerdo con la Escuela legista, Ignacio Burgoa Ori

---

(1) De la Garza, Sergio Francisco. El Municipio, Historia Natural y Gobierno. Edit. Jus. México, 1947, pág. 46.

huela sostiene que no existen municipios naturales "ya que - el municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial", y defiende su postura al expresar que "mientras un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se organiza o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio";- y concluye diciendo que el municipio no puede concebirse ni funcionar sin el Derecho (2).

El término autarquía, se refiere a la capacidad del Municipio para satisfacer sus propias necesidades y resolver los problemas de tipo económico social o cultural, que afecten a sus habitantes.

Por otra parte, Felipe Tena Ramírez conviene en que - "a la legislatura local corresponde fijar las condiciones - que ha de satisfacer una comunidad de personas, para merecer la categoría de municipalidad", por lo tanto, "una vez satisfechas esas condiciones y reconocida su existencia por la -

---

(2) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, S.A. México, 1976, Segunda Edición. Pág. 821.

autoridad, surge el municipio con la personalidad jurídica - que le otorga la Constitución Federal". De lo que se desprende que deja a juicio de la legislatura local "el problema - del nacimiento del municipio a la esfera del derecho" (3).

Asimismo, Gabino Fraga, considera al respecto que el Municipio debe su existencia a la ley, y que al estar reconocido constitucionalmente, de este precepto se deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar.

Por su parte, Moisés Ochoa Campos distingue entre Municipio Natural o "comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local", y Municipio Político o "comunidad domiciliaria en cuanto - institucionaliza políticamente su régimen social" (4).

Para concretar su postura, expresa que el Municipio - "desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como Municipio Natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen - local en lo político y en lo administrativo" y por otra par-

---

(3) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, - Edit. Porrúa, S.A. México, 1976, Décima cuarta edición. Pág. 151.

(4) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, S.A. México, 1968, Segunda edición. Pág. 23.

te, "en cuanto se logra concretar en el Municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, - éste adquiere el carácter de Municipio Político" (5).

Mario Moya Palencia confirma la tesis de Ochoa Campos, al expresar que "el Municipio es quizá la primera y más antigua forma de organización político-social"; de tal forma que cuando se habla de la familia primitiva y de los grupos naturales fincados primero en el parentesco y luego en la vecindad, "podríamos decir que la humanidad vivía en un período - premunicipal" (6).

Una vez definidas las posturas tendientes a explicar el origen del Municipio, llegamos a la conclusión de que el Municipio surgió espontáneamente como una forma natural de organización, y que al paso del tiempo debió llevar un largo proceso de evolución, mediante el cual se fueron perfilando sus características, de acuerdo con las circunstancias de cada país en el que se ha manifestado la figura del Municipio; y si bien es cierto, en el momento en que se forma el Estado, entendiéndolo como organización política y soberana, y con - autodeterminación para ordenar su régimen interior, es ent

---

(5) Idem. pág. 22.

(6) Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. U.N.A.M. México, 1983. pág. 35.

ces cuando se instituye al Municipio como ente jurídico-político, dentro del mismo Estado; pero no por esto se debe entender que el Municipio fue creación del Estado, sino que es te último sólo lo reconoció.

Por lo que estimamos que no necesariamente se debe concebir al Municipio sin el Estado, sino que el Municipio nace a la vida jurídica y política cuando el Estado así lo reconoce.

Pero cabe aclarar que el Municipio, desde sus orígenes ha sido regulado por el Derecho, por lo que debemos definir que el Estado le da vida jurídica en cuanto a su régimen interno; pero el propio Municipio desde los tiempos más remotos, se ha gobernado interiormente; al respecto, Miguel Acosta Romero señala que "el Municipio es una realidad social regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud según la evolución histórica de esta Institución" (7).

Como veremos más adelante, el Municipio ha jugado un papel histórico trascendental en el transcurso de la vida política, jurídica y social de nuestra Nación.

---

(7) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1981, Cuarta Edición. Pág. 322.



## 1.2 EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

La figura del Municipio en México tiene sus inicios - en las más antiguas comunidades indígenas, en aquel entonces caracterizado como un municipio de naturaleza agraria; así - pues, antes de la conquista española, ya existían en nuestro país, municipios originados por la sedentarización de las - tribus que llegaron a nuestro territorio.

El Imperio Azteca fue una confederación de tribus que constituyó una gran civilización por su alto nivel de desa-- rrollo; y por tal razón llegó a ser en muy corto tiempo una- gran potencia. Fue Tenochtitlan, el pueblo más sobresaliente del Imperio Azteca, debido a su adecuada organización y a - los adelantos que manifestó en su desarrollo urbano; por su- enorme población y por su orden político que desde un princi pio prevaleció entre los aztecas.

Desde su fundación, Tenochtitlan dió origen al muni cipio natural; estaba organizado en calpullis, formados por - grupos emparentados que poseían tierras en común.

El Calpulli fue una forma de organización mexicana, ba- sada principalmente en la permanencia de un grupo ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado. La pala- bra calpulli significa barrio de gente conocida o linaje an-

tiguo.

Mario Moya Palencia define al Calpulli como "una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo calpulli y reconocían una autoridad que decidía los problemas fundamentales de orden comunal" (8).

La unión de varios calpullis formaba una tribu. El calpulli estaba bajo el mando de los jefes aztecas llamados tlatoanis, quienes ejercían de por vida la jurisdicción civil y penal en sus provincias y gobernaban según sus leyes y fueros. Existió el consejo de ancianos, integrado por los jefes de cada familia, cuya función era asegurar el orden y la armonía entre los miembros del calpulli.

Dentro del Calpulli existieron otros funcionarios: "el teachcauh, o procurador; el tecuhtli, o jefe militar; los tequitlatos, directivos del trabajo comunal; los calpizques, recaudadores de tributos; los tlayacanes, o cuadrilleros; los sacerdotes y médicos hechiceros; los tlacuilos, o escribanos; y los topiles o gendarmes" (9).

---

(8) Moya Palencia, Mario Op. cit. pág. 38.

(9) Idem pág. 38.

La base jurídica y económica del calpulli se mantuvo con el trabajo individual, con las artesanías y el trabajo colectivo de la tierra comunal.

De acuerdo con lo anterior se desprende que a la llegada de los conquistadores, el municipio en México se hallaba institucionalizado tanto en su régimen agrario como en el político; es decir, la figura del calpulli, como forma de organización de las comunidades indígenas, se puede entender como un municipio natural desarrollado.

Así pues, consideramos que el municipio como forma primaria de organización político-social se manifestó en el Calpulli; que si bien en un principio sólo fue un grupo de familias ligado por el parentesco, poco a poco aparecieron distintas formas de asociación, como el clan o la tribu, y que finalmente al asentarse en un lugar determinado surgió el municipio; además cabe hacer notar que en el calpulli se reconocía la autoridad de los jefes aztecas quienes resolvían sobre los problemas de la comunidad.

El antecedente inmediato de la institución del municipio en México fue el municipio español.

Antes de que se llevara a cabo la conquista de México, ya existía en España el Municipio como institución, el cual

tuvo dos etapas de gran importancia. Inicialmente se manifes  
tó como una institución autónoma, época en que se respetaba-  
 y se hacía valer el principio de igualdad ante la ley; sin -  
 embargo, el florecimiento del régimen municipal no duró mu-  
 cho tiempo, puesto que al iniciarse en España el régimen ab-  
 solutista, se dió una marcada centralización por parte de -  
 los monarcas, lo que ocasionó que poco a poco los municipios  
 fueran perdiendo sus facultades.

Así, cuando Cortés llegó a lo que más tarde fuera la-  
 Nueva España, bajo las órdenes del Capitán General de Cuba,-  
 Diego Velázquez, en un acto de rebeldía decidió asumir el po  
der de conquista y fue así como implantó el primer municipio  
 en América Continental. Sin embargo, "el municipio que se -  
 inició en la Nueva España no fue la institución democrática-  
 que tuvo su esplendor en España, sino una institución deca--  
 dente que se aplicó en el nuevo mundo con mejores bríos demo  
cratizadores..." (10).

La institución del Municipio en México surgió el 22 -  
 de abril de 1519, fecha en que Hernán Cortés fundó el primer  
 municipio en una población a la que le dió el nombre de la -  
 Villa Rica de la Vera Cruz, por haber desembarcado un Vier--  
 nes Santo de la Cruz.

---

(10) Muñoz, Virgilio. Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídico-  
co-Históricos del Municipio en México, U.N.A.M. México,  
 1979, pág. 31.

Fue ahí, donde Cortés se adjudicó el título de Justicia Mayor y Capitán General; formó un ayuntamiento, eligió alcaldes y regidores, y reconoció únicamente la autoridad del rey de España; con estas facultades emprendió la conquista.

Es importante hacer notar que el municipio "se dió a través de la Conquista como una institución política en la que se creó primero el instrumento jurídico-político, que fue el ayuntamiento, y posteriormente se tendió a establecer los lazos de vecindad necesarios" (11).

De los datos históricos antes expuestos, consideramos que cuando Cortés llegó a la Nueva España, concebía ya la idea del poder municipal en el sentido de que podría actuar por cuenta propia a fin de justificar su afán de conquista (reconociendo solamente la autoridad de la corona española); y fue así como formó un ayuntamiento que constituyó el instrumento jurídico que legalizó al Municipio como institución política.

A la caída de la gran Tenochtitlan, el conquistador -

---

(11) Muñoz, Virgilio. Op. cit. pág. 33.

instaló en Coyoacán el primer ayuntamiento del Valle de México, y aunque no se sabe con exactitud, existió desde antes - del 8 de marzo de 1524, como lo atestiguan los libros del - Cabildo, fecha en que se cree se sesionó por primera vez.

Algunos autores consideran que fue en octubre de 1528 cuando el Cabildo sesionó por primera vez, aunque la mayoría de los historiadores concuerdan en que fue el 10 de mayo de 1532, fecha en que se entregó el edificio para Casas Consistoriales en la Ciudad de México, situada frente a la Plaza - de Armas.

La sesión del ayuntamiento estuvo integrada por un - Alcalde Mayor, un Alcalde Ordinario y cinco Regidores; sin - embargo comúnmente el Cabildo Metropolitano se integraba por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes y ocho Ediles, un Escribano y un Mayordomo.

Los primeros ordenamientos tendientes a organizar la estructura y el funcionamiento del Municipio en México, fueron las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, vigentes hasta 1573, fecha en que Felipe II expidió las Ordenanzas sobre - Descubrimiento, Población, y Pacificación de las Indias, las cuales fueron abrogadas en 1776 al promulgarse las Ordenanzas de Intendentes.

Durante un tiempo, por una Cédula Real de 1521, la Corona Española, al carecer de dinero estableció la práctica de vender los empleos municipales y de arrendar los de menor importancia. Y una vez comprado el oficio, el gobierno sólo podía quitarlo por razones de mala conducta y por medio de un juicio. En 1786, Carlos III promulgó la Real Ordenanza para el establecimiento e introducción de intendentes del ejército y provincia en el Reino de la Nueva España; dichos intendentes reales estaban autorizados para sancionar las ordenanzas de los Ayuntamientos.

Los principales funcionarios de la administración municipal eran los regidores, que en las capitales llegaron a ser hasta ocho y en las pequeñas villas hasta cuatro; de entre ellos se elegían anualmente los alcaldes ordinarios que por lo general eran dos, y el alferes quien llevaba la bandera municipal en los días festivos.

El alcalde mayor o corregidor era el funcionario del poder central. El procurador general a quien después se le conoció como síndico, tenía la función de defender los derechos de la ciudad y ver por el interés general. Existió además el escribano de gobernación, de cámara, de cabildo, de minas y de número.

Los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores duraban en el ejercicio de su empleo tres años; y al inicio de sus funciones debían presentar ante el Consejo de Indias o ante la Audiencia de su Distrito, un inventario de sus bienes y dar fianza de pagar lo que resultara a su cargo al finalizar su empleo.

Las funciones municipales eran de carácter judicial y administrativo; entre estas últimas se encontraban: el cuidado de las obras públicas, el cuidado y vigilancia de los mercados, el corte y plantación de árboles, el mantenimiento de los pastos y montes después de levantadas las cosechas para el disfrute de la comunidad, la exhibición a remate cada año y el cuidado de que se adjudicaran al mejor postor los derechos de vender carne y pan.

Los ayuntamientos funcionaron bajo el régimen de cabildo cerrado, es decir, sin audiencias públicas de sus sesiones, solamente con la participación de sus miembros, y raras ocasiones con la participación de los oficiales reales. Sólo en algunos lugares subsistió durante algún tiempo el cabildo abierto, con convocación y concurrencia de todos los vecinos del lugar.

La función legislativa resultó de gran importancia, ya que las ciudades tenían facultad de darse sus propias or-



denanzas; aún cuando debían adecuarse a las normas generales expedidas por el rey y debían ser revisadas por las audiencias y confirmadas por el Consejo de Indias.

La organización municipal regulada por las Ordenanzas de Cortés; las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, las Ordenanzas de Intendentes y las Leyes de Recopilación de Indias, existió hasta la proclamación de la Independencia.

Es importante hacer notar que durante más de tres siglos de Virreinato, la Monarquía Española ejerció un poder absoluto en la Nueva España, de tal forma que la marcada centralización por parte de la Corona provocó paulatinamente la insatisfacción y el descontento de nuestro pueblo, que en ese entonces concebía ya la idea de libertad.

Fue a principios del siglo XIX cuando el pueblo mexicano cansado del sojuzgamiento de los españoles, buscaba ya su independencia en forma definitiva.

Los Cabildos resultaron de gran importancia en el movimiento precursor de la Independencia, tal como se demostró el 19 de julio de 1808, cuando el síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, Francisco Primo de Verdad y Ramos,

expuso ante el Virrey su doctrina de la soberanía del pueblo mexicano, al expresar públicamente y por primera vez los derechos de la Nación.

Más tarde, el cura Don Miguel Hidalgo y Costilla, libertador y defensor de los derechos humanos, lanzó en Guadalupe su primer decreto aboliendo la esclavitud, el cual - culminó con el grito de Independencia en la Ciudad de Dolores, la madrugada del 16 de septiembre de 1810.

Así, es de comprenderse que la lucha armada por la - independencia de la Nueva España, fue inspirada grandemente en los ideales del liberalismo de la época; de modo que la - lucha independiente fue una búsqueda de libertad y la seguridad social de nuestra Nación.

José María Morelos y Pavón continuó como precursor de los derechos del hombre en sociedad, y de la Nación, declarando que "la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes; dividiendo los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial; eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad" (12).

---

(12) Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política Edit. Porrúa, S.A. México, 1983, Séptima Edición. Pág.587.

Por otra parte, en tanto que en la Nueva España se iba desarrollando el movimiento de Independencia, la Constitución de Cádiz significó un último intento del imperio español por regular el régimen municipal de la ciudad y sus colonias; dicha constitución gaditana siguió el modelo francés de la época napoleónica, al introducir las Jefaturas Políticas, mediante las cuales las autoridades local y central estaban reguladas por una autoridad intermedia colocada sobre el ayuntamiento y bajo la dependencia directa del Gobierno. Cada provincia estaba a cargo de su jefe político.

La Constitución de Cádiz estuvo en vigor a partir del 30 de septiembre de 1812 y hasta el 17 de agosto de 1814; bajo esta ley, el municipio no gozó de autonomía, ya que su hacienda estuvo controlada directamente por la corona.

Volviendo a los albores de la época independiente, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana mejor conocido como la Constitución de Apatzingan de 1814, expedido el 23 de octubre del mismo año, bajo la dirección de Morelos, trató ligeramente el tema del municipio pues establecía que "en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad-

de los ciudadanos" (13).

Finalmente, la consumación de la Independencia se formalizó el 27 de septiembre de 1821, cuando el ejército trigarante entró a la Ciudad de México, ratificándose con el Acta de Independencia Mexicana de 28 de septiembre del mismo año, en la que se proclamó la nueva Nación Soberana e Independiente.

A pesar de que los Municipios desempeñaron un papel de marcada trascendencia en la historia de nuestra Nación, en el documento que confirmó nuestra Independencia, no se hizo mención al tema municipal.

### 1.3 EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

Consumada la Independencia, se organizó nuevamente el régimen de gobierno, de manera que mediante el Plan de Igualdad de 24 de febrero de 1821 y el Tratado de Córdoba de 24 de agosto del mismo año, se instauró la monarquía, cuya base sería el sistema constitucional. Más tarde se instalaría el primer Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822.

---

(13) Muñoz, Virgilio Op. cit. págs. 55 y 56.

En relación al Municipio, se expidió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de 18 de diciembre de 1822, el cual en su artículo 24 estableció que las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harían con arreglo a un decreto anterior de la Junta Nacional Instituyente; y en los artículos del 91 al 94 se regulaban las funciones de los jefes políticos y de los alcaldes, regidores y síndicos.

A finales de 1822 se proclamó la República, publicándose un plan que desconocía el gobierno de Iturbide.

Poco después, se promulgaron las Bases Segunda y Quinta del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 16 de mayo de 1823, estableciendo que los ciudadanos debían elegir a los individuos de los congresos provinciales y de los ayuntamientos, y serían para estos últimos "un alcalde, dos regidores y un síndico, en los pueblos de menos de 1,000 almas; dos alcaldes, cuatro regidores, un síndico, en los de más de 3,000 almas; dos alcaldes, seis regidores y dos síndicos, en los de más de 6,000; dos alcaldes, ocho regidores y dos síndicos, en los de más de 16,000; tres alcaldes, diez regidores y dos síndicos, en los de más de 24,000; cuatro alcaldes, doce regidores y dos síndicos, en los de más de 40,000; cuatro alcaldes, catorce regidores y dos sín-

dicos en los de más de 60,000" (14).

Por otra parte, establecieron que el Congreso Nacional debía aprobar o reformar los arbitrios que propusieran a los ayuntamientos para las necesidades del pueblo.

A la caída del Imperio de Iturbide, se empezó a manifestar políticamente, la corriente federalista, que pretendía romper con el marcado centralismo que predominó durante la colonia y el imperio; corriente que luchaba por la autonomía de los Estados y la restricción del poder militar, tomando como ejemplo la república de norteamérica; en tanto que la corriente centralista ya existente, pretendía reafirmar el poder de los terratenientes, del clero y de los militares, queriendo implantar una república del tipo de la francesa, cuya característica relevante consistía en que las decisiones políticas y administrativas fueran tomadas por el poder central exclusivamente.

Finalmente, el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal, sancionada por el Congreso General Constituyente, el 4 de octubre del mismo año, fijaron las bases de la organización política y

---

(14) Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VIII. Edit. Manuel Porrúa, S.A. México 1978, pág. 299.

administrativa de nuestra Nación, adoptando la forma de gobierno republicana, representativa, popular, federal.

Sin embargo, dichos preceptos no trataron propiamente el aspecto municipal, sino que dejaron a los Estados en absoluta libertad de adoptar las medidas relativas a su régimen interior; sobre el particular, el artículo 161 de la Constitución de 1824 estableció para cada uno de los Estados, la obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a dicha Constitución ni al Acta Constitutiva.

Es importante destacar que en la Constitución de 1824, surgió la institución del Distrito Federal, y por consiguiente desaparecieron los ayuntamientos de la Capital de la República.

En 1833, Santa Anna llegó al poder, apoyado por el partido federalista; logrado su objetivo, decidió establecer relaciones con los centralistas, traicionando a su partido. Como resultado de un Golpe de Estado, se instauró nuevamente el régimen central, reglamentado por las Bases Constitucionales de 23 de octubre de 1835; dicho ordenamiento estableció que los territorios de la República se dividirían en Departamentos, y cada uno de ellos sería administrado por las Jun--

tas Departamentales, de elección popular directa, con facultades económicas, electorales, legislativas y municipales.

Otros ordenamientos de tipo centralista fueron las - Siete Leyes Constitucionales de 1836, también conocidas como Constitución de la República Mexicana, las cuales fijaron - las bases para la creación y reglamentación de las prefecturas y subprefecturas como autoridades intermedias entre los Estados y los Municipios.

Fue la Sexta Ley, llamada División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos, la que reglamentó a los ayuntamientos; en los artículos del 22 al 26, estableció que éstos debían ser popularmente electos, y que debían existir en todas las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población ascendía a cuatro mil almas y en los pueblos de más de ocho mil. Por otra parte, estableció como objetivo de los ayuntamientos "cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fueran de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se pagaran de los fondos del común; de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agri--



cultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindad" (15).

La Ley del 20 de marzo de 1837, reglamentó también a los ayuntamientos, los cuales se eligirían popularmente, y las Juntas Departamentales respectivas, previo acuerdo con el Gobernador, fijarían el número de alcaldes, regidores y síndicos, los cuales no debían exceder de seis, doce y dos respectivamente.

En 1843, Santa Anna nombró una Junta Nacional Legislativa, para elaborar una nueva Constitución de tipo Centralista; y fue el 13 de junio del mismo año cuando se expidieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana. El artículo cuarto de dicha constitución estipuló que el territorio de la República se dividiría en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipalidades.

Con estos ordenamientos se acentuó más la dependencia de los ayuntamientos respecto de los Gobernadores y Asambleas Departamentales, quienes tenían la facultad de nombrar funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas

---

(15) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pág. 155.

y reglamentar la policia municipal, urbana y rural.

Por Decreto de 22 de agosto de 1846, expedido por el general Mariano Salas, Jefe del Ejército Libertador Republicano, se destituyó el régimen central; se implantó nuevamente el Federalismo, el cual se rigió por la Constitución de 1824, con carácter transitorio.

Con el restablecimiento del Federalismo, los Estados suplieron a los Departamentos, y los Ayuntamientos volvieron a funcionar; sin embargo, las Prefecturas siguieron subsistiendo.

Como podemos apreciar hasta el momento, el siglo XIX significó una época de gran agitación política en la historia de nuestro país, provocando constantes cambios en el régimen municipal.

Aunado a los problemas internos de nuestra Nación, la intervención de los países imperialistas en el país, debilitó al partido conservador; momento propicio para que el partido liberal llegara a ser el grupo político con mayor fuerza revolucionaria de la época.

Sin embargo, el 21 de marzo de 1847, Santa Anna se apoderó nuevamente del gobierno de nuestro país; "en esos momen-

tos de desbarajuste interno" como lo define Ochoa Campos, - se dictó en 1848 la primera Ley General de Dotación del Fondo Municipal, que fijó impuestos municipales a los expendios de bebidas embriagantes, harinas, matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas, juegos y canales.

El 17 de marzo de 1855 se expidió un Decreto en relación al Municipio, en el que se encargó la realización de - las funciones administrativas y municipales a los Intendentes, a los substitutos y a los Consejos; y que sólo debían - establecerse en aquellas poblaciones que tuvieran por lo menos 20 personas que supieran leer. Dichos funcionarios eran nombrados por el Gobierno Central a propuesta de los gobernadores y su cargo duraba tres años, aunque podía prorrogarse indefinidamente.

Este Decreto también trató el tema de los fondos municipales con el propósito de tener un mayor control sobre éstos.

Finalmente el 12 de agosto de 1855, triunfó el movimiento armado que iniciaran los liberales en 1854, con el derrocamiento de Santa Anna; hecho que marcó el fin del Ciclo - Castrense en nuestro Gobierno.

Emanado del Plan de Ayutla, se instauró el régimen pro

visional de Ignacio Comonfort; y bajo su gobierno, el 15 de mayo de 1856 se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República, en el que se fijaron las bases de gobierno que debían regir en tanto se promulgara la Constitución; este ordenamiento colocó a los municipios directamente bajo la autoridad de los gobernadores, quienes debían nombrar a los funcionarios municipales, expedir las ordenanzas locales y manejar su hacienda.

Poco después, bajo el Congreso instalado por los Liberales, entró en vigor la nueva Constitución el 5 de febrero de 1857, que precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal. Sin embargo, esta Constitución Federal no prestó gran importancia al Municipio, solamente habló de él en forma superficial en su articulo 31 fracción II, estableciendo la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos de la Federación, Estados y Municipios; en su artículo 36 fracción I, consideró como - obligación de los mexicanos, inscribirse en el padrón de su municipalidad; y en su artículo 72 fracción VI, hizo referencia a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios.

No obstante, el Diputado José María Castillo Velasco - presentó ante el Congreso la propuesta de elevar a nivel - constitucional el tema del Municipio, pero su proyecto fue -

rechazado; en sus aspectos más relevantes proponía que si a los Estados, como partes integrantes de la Federación, se les reconocía libertad para su administración interna, también los Municipios como partes constitutivas de los Estados, debían gozar de esa libertad y así poder gobernarse autónomamente.

El tratadista Andrés Serra Rojas señala al respecto - que dicha Constitución "no incluyó la organización municipal en el marco constitucional, por estimar que con ella se violaba la soberanía de los Estados" (16).

Con la expedición de la Constitución de 1857, el partido conservador mostró su inconformidad, de tal forma que a finales del mismo año, inició la guerra civil. Y en enero de 1858 logró apoderarse de la Ciudad de México.

Por su parte Benito Juárez, del partido liberal, instaló un gobierno en Veracruz, y en julio de 1859 expidió - las primeras Leyes de Reforma.

La organización política derivada de la Reforma, no -

---

(16) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. Decimosegunda Edición. Pág. 605.

sufrió modificaciones de fondo; sólo recibió una nueva regla mentación. Apareció la figura de las Prefecturas, de manera que en cada Partido debía haber un Prefecto, quien fungía co mo Presidente del Ayuntamiento respectivo, además de tener - las siguientes funciones:

1. Vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos.
2. Publicar las leyes y hacerlas cumplir.
3. Ser el intermediario en la observancia de las Órdenes del Gobierno Federal.
4. Acatar las disposiciones judiciales.
5. Cuidar el orden y la tranquilidad.
6. Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos enco mendados.
7. Nombrar los Jueces de Paz.
8. Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores.
9. Excitar a los Jueces a la pronta administración de la justicia.
10. Formar la estadística de su respectivo Partido.
11. Fomentar la instrucción pública.
12. Perseguir la vagancia.
13. Atender a la higiene pública.
14. Imponer sanciones gubernativamente.
15. Librar órdenes de cateo.

Como podemos observar, las atribuciones de los Prefectos fueron bastante amplias desde un principio, rebasando con el tiempo los límites de sus funciones hasta un grado intolerable.

En relación al desenvolvimiento histórico de nuestra Nación, la guerra civil iniciada por los conservadores llegó a su término con el triunfo de los liberales; sin embargo, el país se encontraba en una situación difícil y sin fondos para pagar los intereses de las deudas contraídas por los anteriores gobiernos. Por este motivo, el 17 de julio de 1861, el Congreso dispuso una moratoria de dos años en el pago de réditos; antecedente que significó el pretexto para la intervención de los países acreedores de Europa.

Bajo el Imperio de Maximiliano, siguió en vigor el régimen de las Prefecturas, a las que se les denominó Imperiales.

Por el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865, el territorio del país quedó dividido en Departamentos, Distritos y municipalidades, estableciendo que los Prefectos serían los delegados del Emperador para administrar los departamentos; además, cada población tendría una administración propia y pro

porcional al número de sus habitantes, y la administración municipal estaría a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisionarios municipales.

Al triunfo de la República sobre el Imperio, se inició la dictadura de Porfirio Díaz; cuyo gobierno se caracterizó por la excesiva concentración del poder en un sólo hombre.

Durante la Dictadura, aparecieron las Jefaturas Políticas que vinieron a suplir a las Prefecturas de otro tiempo; dichas jefaturas eran autoridades intermedias entre el gobierno de los Estados y los Ayuntamientos, y estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.

Las jefaturas políticas controlaban las actividades municipales y además intervenían en todos sus asuntos; sus funciones consistieron en suprimir toda manifestación democrática de la ciudadanía y controlar las elecciones municipales, cometiendo toda clase de abusos en contra de dicha institución.



C A P I T U L O . . . 2

EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917

## 2.1 EPOCA REVOLUCIONARIA.

Para una mejor comprensión de la evolución constitucional del Municipio, resulta necesario estudiar los antecedentes de la Revolución Mexicana, así como hacer una breve cronología de las causas que motivaron dicho movimiento social y los hechos más relevantes de su desarrollo, hasta culminar en el documento jurídico que hasta la fecha nos rige: La Constitución Mexicana de 1917.

Asimismo, debemos considerar que por su complejidad, las condiciones económicas en que se encontraba el sector campesino, los movimientos obreros, los planes revolucionarios, las luchas armadas y algunas disposiciones legales, son los distintos aspectos mediante los cuales se puede descifrar el porqué de la Revolución y su desenvolvimiento.

A finales del siglo XIX, se comenzó a vislumbrar el fin del periodo presidencial de Porfirio Díaz en el poder y correlativamente el fin de la dictadura, gobierno personal cuya principal característica fue el despotismo. Después de 36 años de imperar esta forma de gobierno, se iniciaría la lucha revolucionaria, teniendo como finalidad alcanzar la justicia social, la cual sólo se lograría mediante una organización política totalmente distinta a la del gobierno opresor del General Díaz.

Al respecto, el Lic. Manuel Bartlett Díaz expresa que "la Revolución Mexicana se inició con la violencia popular desatada contra un régimen dictatorial, apoyado en estructuras económicas y sociales opresoras; su caudal ideológico fue alimentado en la ciudad y en el campo, en la región y en el país, por intelectuales, dirigentes obreros y campesinos, clases medias incipientes, por la intuición espontánea de las masas y sus lúcidos intérpretes" (1).

La agitación política se manifestó desde 1899, fecha en que los intelectuales de clase media fundaron en San Luis Potosí el Círculo Liberal Ponciano Arriaga, cuyo fin era ata--

---

(1) Manuel Bartlett Díaz. Discurso Pronunciado en la Ceremonia Conmemorativa del LXXV Aniversario del Inicio de la Revolución Mexicana.

car a la dictadura; poco después se formaron otros círculos liberales en distintos lugares de la República, y el 5 de Febrero de 1901, se constituyó la Confederación de Círculos Liberales.

Como respuesta, Porfirio Díaz mandó aprehender en distintas ocasiones a los miembros de dicho grupo social, de entre ellos Ricardo y Enrique Flores Magón, quienes al cumplir su condena se refugiaron en el extranjero.

En Saint Louis, Missouri, el 1° de julio de 1906, los hermanos Magón, junto con otros opositores al régimen, como Juan y Manuel Saravia, Antonio I. Villarreal, Librado Rivera y Rosalfo Bustamante, expidieron el Programa del Partido Liberal, exponiendo sus ideas y examinando cuidadosamente la situación política, social, económica y religiosa de aquel entonces; además se incitó al pueblo de México a rebelarse contra la dictadura, a fin de lograr posteriormente la libertad del sufragio y la no reelección continuada.

El Programa contenía en los puntos generales de su exposición de motivos, entre otras consideraciones, la supresión de los jefes políticos, la reorganización de los Municipios suprimidos, y el fortalecimiento del poder municipal; así la Junta Organizadora del Partido expresó: "la supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para-

la República, como útiles al sistema de opresión reinante, - es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento" (2).

Dicho partido luchó por llevar a la práctica los postulados de su plan político antiporfirista; incluso eligieron el 25 de junio de 1908 para un levantamiento general, el cual se manifestó particularmente en Chihuahua y Yucatán, - sin embargo, el gobierno sofocó el movimiento armado.

Por otra parte, en marzo de 1908, se publicó en la revista norteamericana Pearson's Magazine, una entrevista concedida a James Creelman por Porfirio Díaz; en la que se trataron temas políticos que repercutieron en el ánimo del pueblo mexicano, provocando entre los partidarios del régimen, - espectación, y entre los enemigos gran indignación. Díaz declaró que México tenía una numerosa clase media capaz de asumir conscientemente sus responsabilidades políticas, y que - estando apto el pueblo para gobernarse por sí solo, aceptaría con gusto un partido de oposición y le ayudaría a establecer un gobierno completamente democrático; además, afirmó que al concluir su período en 1910, se retiraría del poder.

---

(2) Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1973. Segunda Edición. Pág. 111.

Lo anterior provocó la creación de algunos partidos políticos, como el Nacional Democrático y el Antirreeleccionista.

El Partido Nacional Democrático celebró Asamblea General el 22 de enero de 1909, y el 1° de abril puso en circulación el Manifiesto a la Nación, en el que entre otros aspectos, se aspiraba a la libertad de los Municipios y supresión de los jefes políticos.

Respecto al Partido Antirreeleccionista, sus fundadores fueron Emilio Vázquez Gómez y Francisco I. Madero, este último fue de aquellos que creyeron en las palabras de Díaz, y con mucho optimismo escribió su libro La Sucesión Presidencial de 1910, en el que proponía que se fusionaran las candidaturas de Díaz como presidente, un antirreeleccionista como vicepresidente, y algunos diputados, senadores y gobernadores, también antirreeleccionistas. Madero consideraba que por la avanzada edad del presidente, la posibilidad de su muerte estaba cada vez más cerca, incluso, se esperaba que falleciera en el período 1910-1916, y así el vicepresidente, en este caso antirreeleccionista, podría ocupar la presidencia en forma natural.

Díaz no fue sincero al anunciar que abandonaría el poder, puesto que tuvo que recurrir a la fuerza para prolon-

gar su estadía en el gobierno, y así, utilizó todas sus tácticas para desintegrar a todos los partidos opositores, excepto al antirreeleccionista.

Antes de ser reelecto Porfirio Díaz para la presidencia en el periodo 1910-1916, el 15 de abril de 1910, en Asamblea Nacional Antirreeleccionista se postuló como candidato a la Presidencia a Francisco I. Madero y a Francisco Vázquez Gómez como candidato a la Vicepresidencia; y el 20 de abril, presentaron su programa de gobierno, que entre otros aspectos contenía el de "procurar mayor ensanche y libertad del Poder Municipal y la abolición de las Jefaturas y Prefecturas Políticas" (3); por otra parte, se habló de reformar la Constitución estableciendo el principio de No Reelección, así como reformar la Ley Electoral a fin de alcanzar la efectividad del sufragio.

Como resultado del plan maderista, los brotes rebeldes se intensificaron, las ideas de inconformidad se manifestaron en distintas partes del país, hubo levantamientos en Las Vacas y en Viesca, Coahuila; en Palomas, Chihuahua; y en Valladolid, Yucatán. En este último, se lanzó el Plan de

---

(3) Idem. Pág. 86.

Valladolid, de 10 de mayo de 1910, en el que se desconocía el gobierno dictatorial por no haber sido sancionado por el voto popular.

Durante su campaña política, Madero realizó una gira - por la mayor parte de la República, consiguiendo la simpatía del pueblo; su idea era obtener la victoria dentro de los comicios, sin pensar siquiera que poco después se desencadenaría el movimiento armado.

Las elecciones que se llevaron a cabo el 26 de junio y el 10, 11 y 12 de julio de 1910, resultaron un fraude, ya que Madero se hallaba encarcelado, acusado de incitar al pueblo a la rebelión, más de 60,000 antirreeleccionistas, - estaban también en prisión. El 22 de julio Madero obtuvo su libertad bajo fianza.

El primero de septiembre, el Partido Antirreeleccionista solicitó a la Cámara de Diputados la nulificación de las elecciones, sin embargo, ese mismo día el Congreso otorgó - el triunfo a Porfirio Díaz y a Ramón Corral para gobernar el país hasta el 30 de noviembre de 1916.

Ante tal respuesta, Madero se fugó a Estados Unidos, - desde donde lanzó el Plan de San Luis, fechado el 5 de octubre de 1910, en el que se proclamó que la división de poder



res, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayunta-  
mientos y los derechos del ciudadano sólo debían existir -  
escritas en nuestra Constitución, anunciando que después de  
36 años de dictadura se iniciaría la lucha armada a fin de  
reconquistar la soberanía del pueblo. Se declararon nulas -  
las elecciones anteriores y se desconoció el gobierno de -  
Porfirio Díaz, y el mismo Madero se nombró presidente provi-  
sional, además se incitó al pueblo para que el 20 de noviem-  
bre a partir de las seis de la tarde, en todos los lugares-  
de la República se levantaran en armas. El lema del plan -  
fue: "Sufragio Efectivo. No Reelección."

Conforme se acercaba la fecha señalada, la inquietud -  
crecía en todo el país. Fue en Puebla, el 18 de noviembre,-  
donde se presentó el primer levantamiento. El 7 de febrero-  
de 1911 hubo otro levantamiento en Tlalquiltenco, el 10 -  
de marzo, Emiliano Zapata se unió a la lucha; hubo alzamien-  
tos también en Tabasco, San Luis Potosí, Guanajuato, Zacate-  
cas, Veracruz, Durango, Sonora, y con Francisco Villa en -  
Chihuahua.

La lucha continuaba, en algunas batallas ganaban los -  
revolucionarios, en otras el ejército federal. Al pasar los  
meses, ninguno de los dos grupos quería continuar la con-  
tienda, y se hicieron intentos por terminarla.

El 30 de abril y el 1° de mayo de 1911, en Ciudad Juárez se llevaron a cabo las negociaciones entre el gobierno y los maderistas e incluso, se celebró un pacto entre Limantour, Ministro de Hacienda y Madero, pero no se obtuvieron los resultados esperados. En dicha reunión, estuvo presente Venustiano Carranza, quien expresó: "La Revolución es de principios, la Revolución no es personalista, y si sigue al señor Madero es porque él enarbola la enseñanza de nuestros derechos, y si mañana por desgracia, este lábaro santo cayera de sus manos, otras cien manos robustas se apresurarían a recogerlo ... Revolución que transa, es revolución perdida. Las grandes reformas sociales sólo se llevan a cabo por medio de las victorias decisivas" (4).

El pensamiento de Carranza, fue un sentimiento de inconformidad, por la propuesta que hiciera Madero, toda vez que solicitaba la renuncia de Ramón Corral a la vicepresidencia; la designación de 14 gobernadores, de Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Sinaloa, entre otros; el nombramiento de los titulares de las Secretarías de Gobernación, Guerra, Justicia, Instrucción Pública y Comunicaciones y Obras Públicas y la libertad inmediata de los presos-

---

(4) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. U.N.A.M. México, 1969. Pág. 41.

políticos. Por tal razón, los que realmente luchaban por un verdadero cambio social, consideraban que la transacción - que proponía Madero, no beneficiaba a la causa revolucionaria.

Respecto del ejército federal, los revolucionarios estuvieron de acuerdo en que no sufriera cambio alguno. Finalmente, Francisco Vázquez Gómez, insistió en la renuncia de Porfirio Díaz, propuesta que fue apoyada por todos sus partidarios.

Confiando en que Díaz y Corral renunciarían al poder, en dichos convenios se reconoció que por ministerio de ley, Francisco León de la Barra, Secretario de Relaciones Exteriores, sería presidente interino, quien debía convocar a elecciones generales, en los términos de la Constitución Política.

Finalmente, el 25 de mayo de 1911, Díaz presentó su renuncia al Congreso, obligado por el pueblo que un día antes, rodeó su casa pidiendo a gritos dicho documento. Inmediatamente después, abandonó el país, dirigiéndose hacia Europa.

De acuerdo con lo estipulado en Ciudad Juárez, se nombró a Francisco León de la Barra, presidente provisional - quien formó su gabinete con miembros porfiristas y sólo dos

revolucionarios. Sin embargo, por antiguos intereses, de la Barra, se empeñó en alterar el sentido del movimiento armado de 1910, incluso, traicionando a Madero, persiguió al Zapattismo, provocando el distanciamiento entre Madero y Zapata.

Cuando Madero asumió el poder, el 6 de noviembre de 1911 (por elección popular), su partido se hallaba seriamente desavenido; pero el descontento se hizo notar en el momento en que nombró a su gabinete, de 6 Secretarios, sólo 3 fueron revolucionarios, y aunado a lo anterior ratificó el sistema porfirista sin ningún cambio, ni político, ni administrativo, ni social.

En tal virtud, durante su gobierno, intentó inútilmente mediatizar las fuerzas contrarias que se habían desatado.

Para Madero, el camino para alcanzar la satisfacción de las necesidades del pueblo, sería por medio de la ley y sólo así se debía encontrar la solución de los grandes problemas nacionales, como el de la tierra, pero no tomó en cuenta que su programa moderado, si bien en un principio resultó adecuado, después del triunfo, éste fue insuficiente.

Al respecto, Felipe Tena Ramírez expresa que el error de Madero fue: "eludir la solución del problema social y defraudar las promesas del Plan de San Luis al imponer a sus -

candidatos" (5).

Asimismo, Madero agravó su situación, al haberse apartado del grupo revolucionario, para quedar a merced del ejército federal propio del sistema porfirista.

A escasos 20 días de haber ocupado Madero la Presidencia, Emiliano Zapata lanzó el Plan de Ayala, de fecha 28 de noviembre, mediante el cual desconoció a Madero como presidente, por haberse burlado del pueblo y no haber cumplido las promesas hechas a la Nación en el Plan de San Luis.

En el referido Plan, se desconoció como Jefe de la Revolución y como Presidente de la República a Francisco I. Madero, y se reconoció como Jefe de la Revolución Libertadora a Pascual Orozco, que en caso de no aceptar, lo sustituiría Emiliano Zapata.

Es así como durante el corto período presidencial de Madero, se desataron un gran número de levantamientos en varias partes de la República, mostrándose la inconformidad del pueblo.

---

(5) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1983. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. Décimosegunda Edición. - Pág. 805.

Fue el 9 de febrero de 1913, en la ciudad de México, cuando estalló el movimiento más sangriento de la época, conocido como la Decena Trágica, el cual fue iniciado por Félix Díaz, Bernardo Reyes y Manuel Mondragón; uniéndose al mismo, el general Victoriano Huerta, jefe de las fuerzas federales.

Huerta traicionó a su gobierno, puesto que se vendió a los grupos rebeldes. Al respecto Jorge Carpizo expresa: "La bajeza de Huerta se mostró al mandar a un cuerpo de rurales-maderistas a las calles de Balderas, donde los esperaban las ametralladoras traidoras que dejaron a aquellos hombres tendidos en la calle. Dos veces más, Huerta mandó tropas maderistas al sacrificio" (6).

Por medio del Pacto de la Ciudadela, se desconoció a Madero como presidente, y se nombró a Huerta como presidente interino, por lo que tanto Madero como Pino Suárez se vieron obligados a renunciar.

Huerta acordó respetar la vida de los caudillos, incluso ofreció enviarlos a la Habana, Cuba; sin embargo, la noche del 22 de febrero, al ser sacados del Palacio Nacional -

---

(6) Carpizo, Jorge. Op. cit. Págs. 44 y 45.

para ser llevados a la penitenciaría, fueron asesinados por órdenes del usurpador.

Al asumir Huerta el poder, los Estados de Sonora y Coahuila por medio de sus legislaturas mostraron su inconformidad. Fue Venustiano Carranza, Gobernador de Coahuila, quien manifestó ante los diputados locales la obligación de desconocer al gobierno ilegítimo, fundando su propuesta en el hecho de que el Senado no tenía facultades de nombrar a un presidente que no fuera electo por el pueblo.

Por tal razón, el Congreso de Coahuila decretó el desconocimiento de Victoriano Huerta como jefe del Poder Ejecutivo de la República, además, le confirió facultades extraordinarias a Carranza, a fin de coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República.

En tanto que los levantamientos se sucedían por todo el país -por una parte Villa, por otra Zapata, que seguían luchando por los ideales del pueblo-, el 23 de marzo de 1913 - se dictó el Plan de Guadalupe, mediante el cual se desconoscía a Huerta como Presidente de la República, y se nombraba a Carranza como primer jefe del ejército, al que se le dió el nombre de constitucionalista, y se encargaba interinamente del Poder Ejecutivo. Como presidente interino, Carranza -

tendría la obligación de convocar a elecciones, una vez consolidada la paz.

Fueron muchas las críticas que se hicieron en relación a dicho plan, se le consideró de carácter político y personalista por no haber incluido la cuestión social, aún cuando significó el elemento propicio para desplazar al antiguo régimen.

El movimiento constitucionalista emprendió su obra, con base en el Plan de Guadalupe, al apoderarse Carranza de Piedras Negras, después, Obregón venció en Santa Rosa y Villa en Saucillo.

"Si el levantamiento de Carranza tuvo un fin político, la idea de un cambio social se fue haciendo imperiosa. Los hombres que seguían a Carranza ya no sólo querían un cambio de hombres, a ellos no les importaba que el gobierno de Huerta fuera una usurpación, ellos, lo único que deseaban era luchar para tratar de vivir mejor" (7).

Por otra parte, a finales de 1913, debido a la situación que se vivía en el país, y con la amenaza de una inter-

---

(7) Idem. Págs. 52 y 53.



vención extranjera, Huerta se vió obligado a renunciar; por esas fechas, el grupo constitucionalista, adquiría mayor fuerza.

El 12 de diciembre de 1914, Carranza adicionó el Plan de Guadalupe, el cual, de ser un plan político se transformó para convertirse en un plan social.

En las adiciones al plan, reafirmó la validez del Plan de Guadalupe, hasta que se restableciera la vigencia de la Constitución, asimismo, expidió siete artículos de los cuales el segundo fue el más importante, puesto que significó la base social del movimiento carrancista, en el se habló del establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

## 2.2 EL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917.

Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo y en uso de las facultades extraordinarias de que había sido investido, convocó al pueblo de México a un Congreso Constituyente a fin de adoptar una nueva Constitución.

Resulta difícil precisar cuando surgió la idea de una nueva Ley Fundamental, al respecto Jorge Carpizo comparte la

opinión del autor Jesús Romero Flores, quien considera que la razón estriba en que las leyes expedidas por Carranza "se cumplían por que el pueblo, con las armas en la mano las hacía cumplir, pero tratar de encuadrarlas dentro de la Constitución de 1857 no era posible, por el corte liberal e individualista de ésta" (8).

El 14 de septiembre de 1916, Carranza publicó un decreto que reformó algunos artículos del Plan de Guadalupe, en los considerandos expresó que la Constitución de 1857 no era la más apropiada para satisfacer las necesidades del pueblo y que el camino indicado sería convocar a un Congreso Constituyente, a través del cual, la Nación expresara su voluntad. Por otra parte, explicó que aún cuando no se siguieran los lineamientos fijados por la propia Constitución para convocar al constituyente, esto no significaba ningún obstáculo, puesto que dicha facultad sólo estaba otorgada al legislativo federal y sólo la podía ejercer en la forma que lo ordenaba la Carta Fundamental, sin que esto significara un impedimento para el libre ejercicio de la soberanía por el pueblo.

De acuerdo con lo anterior, la idea de formar un nuevo-

---

(8) Idem. Pág. 66.

constituyente, fue producto del movimiento social que se hallaba latente en aquella época, es decir, de la exigencia del pueblo revolucionario por reglamentar jurídicamente sus necesidades y aspiraciones.

En el Decreto de referencia, Carranza estableció que se expediría convocatoria para un Congreso Constituyente y que el Distrito Federal, los Estados y territorios debían mandar un diputado propietario y un suplente, también señaló que los requisitos para ser diputado serían los fijados por la Constitución de 1857, especificando como impedimento absoluto para ser diputado, el haber colaborado con los gobiernos hostiles a la causa constitucionalista.

Por otra parte, se estipuló que el primer jefe entregaría un proyecto de Constitución reformada al Congreso Constituyente, quien en el término de dos meses debía concluir su encargo.

Con base en lo anterior, se convocó al nuevo Constituyente, y se estableció que la Asamblea se reuniría en Querétaro y debía quedar instalada el 1º de diciembre de ese mismo año.

En la fecha fijada, se inauguró la Junta del Congreso Constituyente; la mesa que habría de presidir todas las se--

siones quedó integrada por un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios; además se nombraron dos comisiones de Constitución a fin de aligerar las labores.

Venustiano Carranza, en acatamiento a las adiciones al Plan de Guadalupe, presentó un mensaje y entregó el proyecto de Constitución. En dicho mensaje, habló de la situación social y política del país, también, que a pesar de que la Constitución de 1857, contenía grandes principios, éstos no se cumplieran; asimismo, en relación al Municipio, en el sexagésimo segundo párrafo del mensaje expresó:

"El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no sólo dará la libertad política a la vida municipal sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre las bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante accepta

ble" (9).

Con las anteriores palabras, Carranza presentó el proyecto constitucional del artículo 115, del que citaremos solamente lo relacionado con el Municipio.

"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, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente" (10).

Del primer párrafo que expresa "... sin que haya autoridades intermedias..." se deduce que efectivamente Carranza mostró su preocupación de borrar de la esfera constitucional las jefaturas y prefecturas políticas, que tanto perjudi

---

(9) Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VIII. Edit. Manuel Porrúa, S.A. México, 1978, Pág. 309.

(10) Idem Pág. 309.

caron a la institución del municipio. Por otra parte, el proyecto de Carranza resultó incompleto, puesto que no hizo referencia alguna respecto de la autonomía financiera del municipio.

En la 52a. Sesión Ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, la 2a. Comisión, integrada por Paulino Machorro - Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez y Heriberto Jara, - presentó el dictamen sobre el proyecto del artículo 115, en el cual se expresó:

"La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida -

después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias - que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo Local" (11).

En relación a dicho dictamen, la comisión propuso el siguiente proyecto del 115:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, te---

---

(11) Idem Págs. 310 y 311.

niendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres fracciones 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, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos - públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un - Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente" (12).

---

(12) Idem. Pág. 311.



En la 59a. Sesión Ordinaria, celebrada el 24 de enero, se puso a discusión la fracción I del artículo 115, pero na die objetó al respecto, reservándose para su votación.

En relación a la fracción II, surgieron grandes discusiones, algunos constituyentes consideraban que el régimen-hacendario ataba la libertad del municipio, otros opinaban que se le estaba otorgando al municipio amplia libertad hacendaria, algunas ideas no se encontraban bien definidas; - unos distorcionaron el significado de la libertad financiera municipal, otros más buscaban sólo su conveniencia respecto de dicha fracción. Resulta interesante estudiar la -- postura de cada uno de los constituyentes que colaboraron - para la redacción de la fracción II del 115, por tal razón-- presentaremos las exposiciones más sobresalientes.

La primera duda surgió, respecto de si el Municipio recaudaría todos los impuestos, es decir los que le correspondieran a él, y los que le correspondieran al Estado; a lo - que Hilario Medina expresó que los municipios recaudarían - todos los impuestos del Estado.

El C. Heriberto Jara expuso lo siguiente: "Si la Comisión no hubiera traído al debate la II fracción del artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la refe

rida Comisión tiene para dar a los municipios su libertad, - de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los Gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado - al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una Entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes" (13).

Asimismo señaló que las autoridades municipales eran - las más capacitadas para resolver en forma eficaz los problemas de su jurisdicción y que por consiguiente estaban en mejores condiciones para distribuir sus dineros.

---

(13) Idem Págs. 314 y 315.

Por otra parte, habló de los temores surgidos en relación al libre manejo de la hacienda municipal, y agregó: "... queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los hemos amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado". (14).

---

(14) Idem. Págs. 316.

Algunos diputados consideraban que el Municipio sólo - debía recaudar los impuestos que le pertenecieran directamente, con el propósito de que se estableciera efectivamente la autonomía municipal; al respecto, Martínez de Escobar suponía que si se aprobaba el texto de la fracción II propuesto por la Comisión, el Municipio quedaría subordinado - al Estado, pues el hecho de que el municipio recaudara sus propios impuestos y los del Estado, éste último estaría facultado para nombrar inspectores que manejaran la contabilidad municipal; en tal virtud proponía que los Estados recaudaran inmediata y directamente los fondos que les pertenecieran y no por conducto de los municipios.

El C. Hilario Medina, miembro de la 2a. Comisión, se hallaba a favor de la libertad hacendaria del Municipio, al respecto expresó:

"El Municipio Libre debe tener su hacienda propia, por que desde el momento en que el Municipio en hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir. El principio adoptado por nosotros y por toda la Asamblea, es que es preciso e ineludible que el Municipio tenga su hacienda libre" (15).

---

(15) Idem. Pág. 331.

Por otra parte, se planteó la interrogativa sobre los conflictos hacendarios que surgieran entre el Municipio y los poderes del Estado, por qué la Corte Suprema de Justicia de la Nación debía resolver sobre los mismos. Al respecto, se unieron los criterios de Martínez de Escobar y de Reynoso, consideraban que una cuestión meramente del Estado no podfa ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia, teniendo esta última competencia de carácter federal, además de que los conflictos entre el municipio y el Estado podfan ser resueltos por la Legislatura local o por el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

En relación con lo anterior, Hilario Medina defendía su postura y expresó: "... queriendo respetar hasta donde sea posible la soberanía local, hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia. ¿ Por qué no resuelve la Legislatura Local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado? Porque hemos conceptuado que entre los tres poderes del Estado hay una especie de solidaridad, y si es un Municipio el que está en la lucha con un Poder del Estado, seguramente los otros poderes se encuentran interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación, y de esta manera, tal vez el Municipio no podría alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores diputados, hemos querido -

que sea la Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo -  
desinteresado, la que resuelva las cuestiones hacendarias" -  
(16).

En la 60a. Sesión Ordinaria celebrada la noche del 24 -  
de enero continuó el debate sobre la controvertida fracción-  
II del 115; después de algunas exposiciones, tocó el turno a  
Calderón, quien propuso que fuera la Legislatura del Estado,  
el único cuerpo competente para señalar al Municipio sus re-  
cursos, y que el Estado se quedara con sus recursos propios-  
para que cada quien mandara en sus oficinas de rentas.

El 25 de enero, se celebró la 61a. Sesión Ordinaria, en  
la cual se sometieron a discusión las fracciones III, IV, V  
y VI del propio artículo 115; después de ser discutidas, se-  
procedió a la votación exceptuando la fracción II. El proyec-  
to del 115 fue aprobado por 148 votos de la afirmativa con-  
tra 26 de la negativa.

Esa misma noche, en 62a. Sesión Ordinaria se procedió -  
a la votación del proyecto de la fracción II del 115, pro-  
puesta por la 2a. Comisión; el resultado de la votación fue-

---

(16) Idem. Pág. 333.

de 110 votos en contra y 35 a favor.

En la 66a. Sesión Ordinaria, celebrada el 29 de enero - de 1917, Paulino Machorro y Arturo Méndez propusieron un proyecto que resulta verdaderamente muy interesante; a nuestro parecer, se podría considerar como un antecedente de la iniciativa presentada por el Lic. Miguel de la Madrid, que en - capítulos posteriores nos referimos. Así los diputados constituyentes de la 2a. Comisión manifestaron:

"Habiendo sido retirado por esta Comisión el párrafo segundo del artículo 115, se presenta ahora a la consideración de vuestra soberanía un nuevo proyecto de ley que garantice- la libertad municipal, tomando en cuenta las consideraciones siguientes:

La libertad municipal debe basarse en la independencia-económica del municipio; no dar a éste constitucionalmente - recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales-absorbentes y no conseguir el fin a que este respecto se propone la ley.

Si el municipio depende económicamente del Estado, éste tendrá la primacía y aquél le estará siempre sometido.

Es un principio sociológico que todo problema relaciona

do con el económico debe comenzar por la solución de esta última fase, y si no se hace así el régimen económico se impone y destruye las soluciones que se hayan dado a los demás - aspectos de la cuestión.

Establecido que el municipio debe tener independencia - económica, es preciso darle algunos recursos legales lo más eficaces posibles, para que, cuando esa libertad se vea atacada, tenga alguna defensa.

Siendo muy difícil y peligroso hacer una enumeración de los ramos municipales, debe adoptarse un precepto que comprenda todos esos ramos de una manera genérica.

Dejados al municipio los ramos municipales, es muy probable que tenga ya algunos recursos; pero con el objeto de - hacer la situación de ellos más bonancible, el Estado deberá entregar al municipio una cantidad tomada de las contribuciones que el mismo Estado recaude en la municipalidad respectiva. Esto parece de justicia; y en cuanto a la cantidad - a que debe ascender esa parte que el Estado entregue al Municipio, ha parecido conveniente a la Comisión que no sea inferior al 10% lo cual, junto con los ingresos propios de los - ramos municipales, será indudablemente bastante para que los ayuntamientos tengan una vida económica más desahogada que -



hasta la fecha.

Como la nueva organización municipal puede echar, y casi seguro que echará sobre los ayuntamientos, cargas como la instrucción y algunas otras que hasta la fecha no han tenido, y como estas cargas variarían según los Estados, debe establecerse, de un modo general, que los Estados estarán obligados a dar a los ayuntamientos recursos bastantes para cubrir esas nuevas cargas, esto sin tocar los recursos de que se hace antes mención. Se trata de cargas nuevas y debe haber ingresos nuevos" (17).

En virtud de lo anterior, la Comisión propuso un nuevo proyecto:

"II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:

1º Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

---

(17) Idem. Pág. 363.

2° Una suma que el Estado integraría al municipio, y - que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado - recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3° Los ingresos que el Estado asigne al municipio para- que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por - la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir conve- nientemente todos los gastos de dichos servicios.

Si con motivo de los derechos que concede a los munici- pios este artículo surgiere algún conflicto entre un munici- pio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho con- flicto la Legislatura respectiva, quien oirá al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes - para que concurran a las sesiones de la Legislatura en que - el asunto se trate, teniendo voz informativa pero no voto.

Si el conflicto fuere entre la Legislatura y el munici- pio, conocerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la - forma que establece el párrafo anterior.

En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin -

de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad" (18).

Por su parte, Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular sobre dicha fracción, y propusieron - el siguiente proyecto:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que - asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias - que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva" (19).

Con el propósito de concluir las labores, el Congreso - se constituyó en Sesión Permanente los días 29, 30 y 31 de - enero de 1917; se continuó discutiendo sobre el voto particular propuesto por Hilario Medina y Heriberto Jara, al respecto, Palavicini proponía a la 2a. Comisión que retirara su - dictamen y que se votara por el del Primer Jefe.

La madrugada del 31 de enero de 1917, después de muchas

---

(18) Idem. Págs. 363 y 364.

(19) Idem. Pág. 364.

opiniones y propuestas, los diputados no lograban ponerse de acuerdo, fue entonces cuando el constituyente Gerzayn Ugarte propuso que la fracción II del artículo 115, quedara en los términos siguientes:

"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" (20).

Dicha propuesta fue tomada en consideración por la - Asamblea; y en tal virtud el proyecto propuesto por el voto-particular se retiró.

Así, el proyecto propuesto por el C. Ugarte, se sometió a votación; dicha fracción fue aprobada por 88 votos a favor y 62 en contra.

Como podemos apreciar, la Asamblea Constituyente, desde un principio estuvo de acuerdo con la fracción I del proyecto original de Carranza, definitivamente dicha fracción no - fue motivo de debate, todos estaban de acuerdo en que la base de la división territorial y de la organización política-

(20) Idem. Pág. 370.

de los Estados, sería el municipio libre. Asimismo, las fracciones III, IV, V y VI del propio artículo 115, no reportaron desacuerdos, incluso cuando se sometieron a votación prevaleció la postura a favor.

La discusión giró en torno a la fracción II, fue esta la que se sometió efectivamente a debate, resultaba difícil precisar la forma adecuada para regular la libertad económica del Municipio. La discrepancia fue notoria, en tanto que algunos diputados se inclinaban a favor de la libertad hacendaria municipal, otros temían invadir la soberanía de los Estados.

En nuestra apreciación, lo que más preocupó a la Asamblea fue el problema de las relaciones entre el Municipio y el Estado, por tal razón se aprobó el proyecto de Gerzayn Ugarte, ya que su redacción no haría peligrar el ámbito competencial de los Estados.

Por otra parte, es importante hacer notar que después de grandes proyectos, brillantes exposiciones, y de un prolongado e interesante debate, finalmente se habría de decidir en forma apresurada sobre el destino de la hacienda municipal, fue tal vez que el ánimo de los constituyentes pareció agotarse.

Sobre el particular Jorge Carpizo expresa que al consagrarse el Municipio Libre en la Constitución de 1917, "se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo" (21).

### 2.3 LOS MUNICIPIOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

En relación con el artículo 115 constitucional, hemos creído importante hacer referencia al artículo 73 fracción VI que la propia Constitución de 1917 le diera origen.

Al respecto, el proyecto que presentara Carranza al Constituyente, establecía como facultad del Congreso, legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, los cuales se dividirían en municipalidades; cada municipalidad estaría a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, a excepción de la municipalidad de México, que estaría a cargo de los comisionados nombrados por el Presidente de la República.

---

(21) Carpizo, Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México". Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. Pág. 237.

Después de un intenso debate, en el que participaron Heriberto Jara y Martínez de Escobar a favor de la integración de la municipalidad de México, dentro del régimen establecido para las demás municipalidades de la República, imperó la idea de no excluir de la vida municipal al Distrito Federal.

En tal virtud, la Constitución de 1917 otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, el cual quedó dividido en municipalidades. Cada municipalidad estaría a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

Asimismo, el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador, quien sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y dependería de él. El problema fue que los ciudadanos podían elegir sus Ayuntamientos pero no podían elegir al gobernador del Distrito Federal.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 73, Carrazza, en uso de las facultades de que estaba investido, expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, de fecha 13 de abril de 1917, la cual reguló entre otros aspectos, la administración de los municipios. Señalaba dicha ley que el Municipio era la base de la organización

política y administrativa del Distrito Federal.

Durante 11 años prevaleció este sistema, hasta que el 28 de agosto de 1928, a iniciativa del entonces candidato a la presidencia, Alvaro Obregón, se reformó la fracción VI del artículo 73, sentando las bases de una nueva forma de organización política y administrativa para el Distrito Federal. Su argumento fue que en las municipalidades del Distrito Federal no era efectiva la autonomía municipal.

A partir de entonces, quedó eliminada la vida municipal para el Distrito Federal; la Ley de Organización del Distrito Federal fue derogada por la Ley Orgánica de 28 de diciembre de 1928, mediante esta ley se atribuyeron al Presidente de la República todas las facultades de gobierno y administración sobre el Distrito Federal.

#### 2.4 REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.

Atendiendo a nuestra historia constitucional, el Municipio ha jugado un papel trascendental en el marco político de nuestro país, y aun cuando desde el inicio de la Independencia surgió una fuerte inclinación por el Constitucionalismo, no fue sino hasta la Constitución de 1917, en su artículo 115,



donde se consagró por primera vez al Municipio Libre.

En párrafos anteriores hicimos una breve exposición de los debates de 1917, en alusión al Municipio, asimismo pudimos apreciar que los anhelos de asegurar la autonomía financiera del municipio, se vieron frustrados, al menos parcialmente; sin embargo, ha sido a base de reformas y adiciones constitucionales como se han tratado de subsanar las imperfecciones que nos dejó el Congreso Constituyente de Querétaro.

Sobre el particular, nos referiremos a las reformas y adiciones de que ha sido objeto el artículo 115, en materia municipal exclusivamente. Además, veremos algunas iniciativas que a pesar de que no prosperaron, por su importancia cabe mencionarlas, en virtud de que han servido como antecedente para posteriores reformas.

El 3 de octubre de 1922, la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar el artículo 115, la cual contenía en detalle los rubros económicos que corresponderían al Municipio, así como la enumeración de los servicios públicos. La citada iniciativa que quedó en un mero proyecto, fue redactada en los siguientes términos, en relación al Municipio:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, una forma de gobierno republicano y democrático, que corresponda a la del Gobierno federal, y darán a los municipios de que se compongan, una forma de Gobierno semejante, para que funcionen con arreglo a los principios contenidos en las fracciones siguientes:

I. El número de los municipios y la extensión y cabecera que cada uno deba tener, serán fijados por la Constitución particular del Estado, y no podrán ser alterados sino con los requisitos y con las circunstancias que exija dicha Constitución para sus adiciones y reformas;

II. Cada municipio deberá tener, por lo menos, cinco mil habitantes;

III. El municipio será regido por un Gobierno municipal, compuesto de una Asamblea que dictará todas las disposiciones de observancia pública que interesen al municipio, y que se llamará Ayuntamiento; de un ejecutor de las expresadas disposiciones, que se llamará presidente municipal; de un recaudador y distribuidor de los fondos del municipio, que se llamará administrador de las rentas municipales, y de los tribunales populares de justicia necesarios para imponer las penas en que incurran los que infrinjan las disposiciones -

que dicte el Ayuntamiento. Los expresados funcionarios serán renovados por años naturales.

IV. La designación de los funcionarios del Gobierno municipal se hará por elección popular directa de voto secreto, en la que no deberán intervenir funcionarios ni empleados del Estado ni de la Federación, y dichos funcionarios municipales sujetarán su función a las cuatro reglas siguientes:

a) Los ayuntamientos, dentro de los 15 días siguientes al en que tomen posesión, publicarán por bando, las disposiciones, reglamentos y providencias con que se propongan gobernar al municipio por el término de su encargo, y los presupuestos de ingresos y egresos con que deberán recaudar y distribuir los fondos correspondientes, de modo que todas las disposiciones que se dicten con posterioridad, tendrán de por fuerza que ser generales para todo el municipio, y que ser expedidas como adiciones o reformas del bando vigente.

b) En ningún caso el costo de recaudación de los ingresos municipales, excederán del 10 por ciento de dichos ingresos, ni los sueldos y gastos por servicios administrativos, del 20 por ciento de los mismos ingresos, quedando personalmente responsables los miembros del Ayuntamiento con sus bienes propios, presentes y futuros, por las cantidades que re-

sulten gastadas en exceso, y con menoscabo del 70 por ciento restante de los ingresos que como mínimo se aplicará a los - servicios públicos.

c) Los presidentes municipales tendrán a su cargo la - ejecución de todas las disposiciones dictadas por los ayuntamientos, siempre que éstas hayan sido publicadas en los tér- minos del inciso a), y sin que puedan, en manera alguna, sa- lirse de las condiciones de mera ejecución de dichas disposiciones, cuyo texto preciso en cada caso invocarán.

d) El administrador de las rentas municipales tendrá a su cargo el cobro de los productos, rentas e impuestos que - correspondan al municipio, y harán los pagos y gastos decre- tados por el Ayuntamiento en los presupuestos respectivos, y

e) Los tribunales de justicia municipal impondrán, a buena fe guardada y verdad sabida, las penas en que incurran quienes infrinjan las disposiciones de los bandos vigentes;

V. En la capital de la República se reunirá cada año - un Congreso Nacional de Ayuntamientos, que se integrará por un delegado que nombrará cada corporación municipal, y ese - Congreso, en conjunto o por medio de la Comisión Permanente- que lo substituya en su receso, nombrará una delegación de -

tres miembros para cada Estado, Distrito o Territorios, la -  
cual se reunirá en la capital del mismo, y resolverá todas -  
las controversias que se susciten sobre la validez de las -  
elecciones municipales, sin más recurso que el de acudir a -  
dicho Congreso o Comisión Permanente; en consecuencia, los -  
poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados y de la Fede-  
ración, no intervendrán de modo alguno en las elecciones mu-  
nicipales; una ley especial reglamentará el funcionamiento -  
del Congreso Nacional de Ayuntamientos de que se trata;

VI. La ejecución de las disposiciones de los ayunta---  
mientos se hará por fuerza de policía que estarán a la dis-  
posición exclusiva del presidente municipal, sin que puedan  
recibir orden alguna de los funcionarios o empleados del Es-  
tado o Territorios federales;

Dentro del territorio de cada municipio, se distingui-  
rán las superficies urbanizadas de las poblaciones que com-  
prendan, del resto de dicho territorio, y los terrenos dedi-  
cados a ejidos por las leyes, con sujeción a las reglas que-  
siguen:

a) Sólo se considerarán como poblaciones de superficie  
urbanizada, las que tengan agrupado su caserío en torno de -  
una plaza, templo o centro público, y sean cabeceras de muni

cipio o cuenten con más de mil habitantes.

b) La superficie urbanizada será variable y se determinará de año en año al publicarse el bando de cada Ayuntamiento, tomando como punto de partida el centro de la plaza, de la puerta del templo, en caso de no haber plaza, o del lugar público más céntrico de la población, y tirando hacia cada uno de los cuatro vientos cardinales una línea recta que lleve hasta la última de las casas agrupadas y se prolongue en la misma dirección, en una tercera parte más de ella misma, fijando así cuatro puntos, sobre los cuales se trazarán cuatro perpendiculares a las líneas anteriores, que cerrarán un rectángulo que limitará la expresada superficie.

c) Se considerarán como ejidos o terrenos ejidales, - los que tengan ese carácter por las leyes y disposiciones relativas;

VIII. Sobre las superficies urbanizadas y para los fines de su instituto, los ayuntamientos serán la autoridad suprema, no pudiendo ejercerse dentro de dichas superficies otra autoridad sino por conducto del presidente municipal respectivo.

IX. Los funcionarios municipales de que trata la frac--

ción III, serán responsables durante el período de su encargo, de los delitos y faltas de comisión y de omisión que les resulten con arreglo a las leyes penales vigentes de la Federación y del Estado a que corresponda el municipio en que funcionen, debiendo durar dicha responsabilidad por todo el tiempo del expresado período y un año más. Todos los habitantes del municipio tendrán derecho a dirigirse al Ministerio-Público que corresponda, para pedir se abra la correspondiente averiguación que forzosamente deberá concluir en todas sus instancias, y hasta la resolución definitiva y final, dentro del término de seis meses siguientes al período de la responsabilidad;

X. La Hacienda pública de los municipios se formará:

a) Con los productos, rentas y réditos de los bienes y capitales propios que les corresponden con arreglo a las leyes.

b) Con los productos de los servicios públicos que tenga a su cargo.

c) Con los productos de un impuesto predial urbano hasta de un dos por ciento sobre el valor de los predios urbanos o terrenos comprendidos dentro de la superficie urbanizada

da, estén edificados o no, sin tener en cuenta el valor de los edificios, pudiendo recargar el impuesto de que se trata el Gobierno del Estado, hasta con un veinticinco por ciento y con otro veinticinco por ciento la Federación, sin que puedan imponer otras contribuciones de carácter predial sobre los predios urbanos o sobre las construcciones de ellos, ni sobre las rentas que produzcan unos y otros, ni el Estado, ni la Federación.

d) Con los productos de un impuesto predial rústico sobre la propiedad rural cuya extensión no exceda del límite mínimo marcado a la pequeña propiedad por las leyes del Estado, o en su defecto sobre la propiedad rural, cuya extensión no exceda de cincuenta hectáreas, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción XI de este artículo.

e) Con los productos del impuesto de transmisión de la propiedad de que tratan los incisos c) y d) de esta fracción.

f) Con el producto del impuesto de un uno por ciento en las herencias y donaciones directas y de un tres por ciento en las transversales sobre el valor de los bienes a que se refieren los incisos c) y d) de esta fracción.

g) Con los productos de un medio por ciento en las he-



rencias y donaciones directas, y de uno y medio por ciento - en las transversales, sobre el valor de los bienes raíces no comprendidos en los incisos c) y d) de esta fracción y que - se encuentren dentro del territorio del municipio, y

H) Con los productos de cualesquiera otros impuestos y arbitrios que el Ayuntamiento decreta; en la inteligencia de que respecto de éstos será indispensable que las sancione - la Legislatura del Estado, requisito que no será necesario - tratándose de los que expresan los incisos precedentes;

XI. Para los efectos del inciso d) de la fracción anterior, las legislaturas de los Estados señalarán el límite mínimo de la pequeña propiedad y sobre todos los predios rústicos o no comprendidos dentro de las superficies urbanizadas, estén edificados o no que no pasen de ese límite o de cin---cuenta hectáreas, en tanto dicho límite no sea señalado, los ayuntamientos podrán decretar un impuesto hasta de un uno - por ciento sobre dicho valor del terreno, sin tener en cuenta las construcciones, pudiendo ese impuesto ser recargado - con un veinticinco por ciento por el Estado y con otro veinticinco por ciento por la Federación, sin que ni la Federa---ción ni el Estado puedan imponer contribución alguna más, de carácter predial, sobre los expresados predios;

XII. Los ayuntamientos podrán decretar sobre el valor de todas las operaciones de transmisión de propiedad que se efectúen con los predios de que tratan los incisos c) y d) de la fracción X, un impuesto hasta de un uno por ciento, que podrá ser recargado hasta en un veinticinco por ciento por el Estado y hasta en un veinticinco por la Federación, sin que por este mismo concepto puedan imponer sobre las referidas operaciones, impuesto alguno más, ni el Estado ni la Federación;

XIII. Las tierras ejidales de los pueblos comprendidos -- dentro del territorio del municipio, pagarán los impuestos -- que determinen las leyes y disposiciones federales que se -- dicten sobre el particular;

XIV. Se declararan servicios municipales urbanos:

- a) La apertura y conservación de plazas, calles jardines y calzadas.
- b) La pavimentación de plazas, calles y calzadas.
- c) Las obras de saneamiento y salubridad.
- d) Las comunicaciones internas de las poblaciones.
- e) La provisión de aguas potables.
- f) La provisión de cereales.
- g) La provisión de combustibles.
- h) La provisión de fuerza motriz, y

i) La provisión de luz;

XV. Se declaran servicios públicos municipales rústicos:

a) La apertura y conservación de los caminos vecinales.

b) La construcción y conservación de puentes sobre ca  
minos vecinales.

c) La apertura y conservación de obras de defensa con-  
tra inundaciones y derrumbes que puedan perjudicar a las po-  
blaciones.

d) La conservación y limpieza de los manantiales y co-  
rrientes del municipio.

e) Las obras de desagüe y canalización de pantanos.

f) La provisión de aguas para riego por obras de capta-  
ción de las pluviales o de aprovechamiento de las que por -  
concesión obtenga del Estado o de la Federación, y

g) La conservación y repoblación de los bosques exis-  
tentes y la formación de bosques nuevos;

XVI. Los servicios públicos a que se refieren las dispo-  
siciones anteriores, por ser de carácter social, serán de -  
utilidad pública; podrán ser desempeñados por personas so-  
ciales o empresas particulares, cuando así convenga al muni-  
cipio; pero cuando el Ayuntamiento crea indispensable asu-  
mirlos, podrá emprenderlos por su cuenta o aprovechar las ya  
existentes, ocupando las negociaciones respectivas, o por -

expropiación definitiva o por incautación transitoria, pagando en el primer caso, si se trata de bienes muebles, la correspondiente indemnización previa y en efectivo, y si se trata de bienes raíces, la correspondiente indemnización - también con arreglo al artículo 27 de esta Constitución, y - en el segundo caso, los daños y perjuicios que se causen;

XVII. Los gobiernos municipales administrarán los fondos que recauden por virtud de lo dispuesto en las fracciones - precedentes, con la más absoluta independencia de los poderes del Gobierno del Estado, sujetándose a las disposiciones de los incisos a) y b) de la fracción IV;

XVIII. Las legislaturas de los Estados por cada municipio, - si es posible, o por grupos distritales que concuerden con - los distritos rentísticos establecidos para el cobro de los impuestos de dicho Estado, nombrarán un contador de glosa - que revise y glose las cuentas municipales, que extienda en su caso los finiquitos correspondientes, y en caso necesario haga las consignaciones que procedan. Las legislaturas nombrarán un contador público en cada Estado, cuya función única será la de sistemar y ordenar los trabajos de los contadores de glosa municipales;

XIX. Todos los funcionarios o empleados de los municí---

pios, están obligados a prestar a la Federación y a los Estados los servicios que las leyes indiquen en auxilio de la administración pública nacional, bajo las penas que las leyes imponen a los delitos oficiales de omisión;

XX. Los jueces municipales deberán asumir como auxiliares de la justicia del Estado y de la justicia federal, las funciones que las leyes respectivas les señalen, quedando con ese carácter sujetos a dichas leyes en todo cuanto no se refiera a su nombramiento, pues en todo caso serán de elección popular como funcionarios del "municipio", y

XXI. Los gobiernos municipales en ningún caso y por ningún motivo desempeñarán función alguna en las elecciones de poderes y funcionarios del Estado ni de la Federación.

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 cargo más de cuatro años (22).

Como podemos apreciar la fracción X de esta iniciativa, ya especificaba como se formaría la Hacienda Pública de los Municipios, que si la equiparamos con el texto vigente del 115, veremos que en ambos se habla de rendimiento de los bienes propios, de ingresos derivados de la prestación de servicios públicos y de ingresos derivados de la propiedad inmobiliaria. Asimismo, en dicha propuesta se especificaron los servicios publicos municipales rústicos y urbanos.

El 16 de noviembre de 1932, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (actualmente Partido Revolucionario Institucional), presentó ante la Cámara de Diputados, la iniciativa para modificar al propio 115; en dicha reforma se propuso la incorporación del postulado revolucionario de la No Reelección en el ámbito municipal. Al respecto el partido político de referencia consideró como obligación fundamental "cuidar de que su programa de principios correspondiera en todo tiempo a las exigencias de la opinión revolucionaria del país" (23).

Asimismo, el principio de la No Reelección, constituía y constituye un anhelo de libertad, en virtud de que a lo largo de nuestra historia, nos hemos percatado de que el po-

---

(23) Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. Tomo V. Edit. Manuel Porrúa, S.A. México 1978. Pág. 757.

der político en manos de un sólo hombre y por tiempo continuo (tal es el caso de Santa Anna y de Porfirio Díaz) ha provocado intranquilidad en el pueblo de México, y ha desencadenado movimientos armados.

En tal virtud, dicho proyecto fue aprobado por unanimidad de 101 votos, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933; textualmente el párrafo que se adicionó quedó en la forma siguiente:

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser 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" (24).

Durante su estancia como Presidente de la República, -

---

(24) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VIII. Págs. 400 y 401.

Miguel Alemán V., presentó al Congreso de la Unión el 6 de diciembre de 1946, la iniciativa de adición al artículo 115, a fin de otorgar el derecho de voto a la mujer. En la parte de sus Considerandos expresó:

"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 de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es el 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 política de los Estados, como en la correspondiente a la ciudadanía Federal" (25).

Después de largos debates, se aprobó finalmente la propuesta presidencial; el 31 de diciembre de 1946 se publicó en el Diario Oficial de la Federación quedando en los términos siguientes:

"En las elecciones municipales participarán las muje--

---

(25) Idem. Pág. 402.



res, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas" (26).

De lo anterior podemos apreciar que, siendo el Municipio el núcleo primario de organización política, y considerando que todos sus miembros participaban activamente, era menester que la mujer interviniera en los asuntos electorales. Más tarde habría de reconocerse este derecho a todos los ciudadanos de la República Mexicana.

En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 9 de diciembre de 1952 se leyó la iniciativa del Ejecutivo Federal en la que se expresó en uno de los Considerandos 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 concederles iguales derechos políticos 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". (27).

---

(26) Idem. Pág. 402.

(27) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo V. Pág. 249.

Por lo anterior, sometió a la consideración del Congreso la iniciativa de reformar los artículos 34 y 115 Constitucionales, la cual fue aprobada por unanimidad de 98 votos.

Dicha reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, hizo desaparecer el párrafo del artículo 115 en el que se le otorgaba el voto a la mujer toda vez que, con las modificaciones al artículo 34 constitucional se reconoció la ciudadanía mexicana tanto al hombre como a la mujer señalando:

"Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de ciudadanos...". Asimismo, el artículo 35 de la propia Constitución al establecer las prerrogativas de los ciudadanos señala entre otras la de votar y ser votado en las elecciones populares.

Otra de las iniciativas que no prosperó fue la de reformar las fracciones I. y II del 115, en la que también se habló ampliamente sobre la Hacienda Municipal; ésta fue presentada el 1° de octubre de 1959, ante la Cámara de Diputados, por los diputados Emilio Sánchez Piedras, Arturo Llorente González y Manuel Yáñez Ruiz; quedó redactada de la forma siguiente:

"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 Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal y los Síndicos y Regidores que determine la Ley.

Los funcionarios municipales, electos para cada cargo, durarán en sus funciones tres años y no podrán ser reelectos para ocupar cualquiera de ellos en el período inmediato. Por cada propietario se elegirá un suplente. Las personas que por designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electas para el ejercicio siguiente. Los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato como suplentes, pero los que tengan este último carácter, sí podrán serlo como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

El número de Municipios y su respectiva circunscripción territorial serán determinados en cada Estado por la correspondiente Legislatura, la que podrá acordar la creación de nuevos Municipios, de conformidad con las siguientes bases:

1. Que la comunidad que se pretenda constituir en Municipio, esté integrada por una población permanente no menor de cinco mil habitantes.

2. Que esa comunidad disponga de elementos suficientes para proveer a su sostenimiento económico y pueda atender la administración de los servicios municipales.

3. Que se oiga la opinión del Ayuntamiento o Ayuntamientos de los Municipios a que corresponde la circunscripción territorial que pretenda asignarse al nuevo Municipio.

4. Que la creación del Municipio se promueva por no menos de mil ciudadanos en pleno uso de sus derechos, siempre que hayan radicado los últimos cinco años en el territorio que los solicitantes señalen como circunscripción de la nueva entidad.

5. Que al constituirse el Municipio no comprometa la subsistencia de aquél o aquéllos a que pertenezca.

6. Que la iniciativa correspondiente sea aprobada por más de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura respectiva.

Dos o más de los Municipios de un Estado podrán fusionarse en una sola entidad municipal cuando a juicio de la - Legislatura Local carezcan de medios para la atención de - los servicios públicos indispensables.

Los integrantes de un Ayuntamiento individualmente o - en su totalidad, solamente podrán ser privados de su cargo - por causas graves, previstas en la ley, a juicio de la Legis - latura correspondiente, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír a los afectados. Su destitu - ción no podrá ser acordada sino por el voto de más de las - dos terceras partes de los miembros del Congreso Local y el decreto en que se consigne esta resolución, si se refiere a la totalidad de los integrantes de un Ayuntamiento, sólo ten - drá validez si es aprobado en referéndum por la ciudadanía - del Municipio correspondiente.

Los Presidentes de los Ayuntamientos presidirán tam--- bién todos los organismos oficiales que se creen por disposi - ciones de los Gobiernos Federales o de los Estados, para la - construcción de obras o la prestación de servicios municipa - les.

Los Municipios podrán asociarse para la prestación de - servicios públicos o la realización de obras de interés co--

mún, con la aprobación de la Legislatura del Estado o Estados a que pertenezcan.

Los Congresos de los Estados reglamentarán en sus respectivas jurisdicciones, respetando las normas anteriores, - el funcionamiento de la administración municipal, determinando el número de municipes, fecha y requisitos para su elección, forma de substituirlos, sus facultades y obligaciones- y las de los funcionarios que los auxilien en el gobierno interior;

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de:

a) Los impuestos de carácter privativo municipal sobre actividades comerciales e industriales de desarrollo principalmente local, tales como los que graven el comercio ambulante o en plazas y vías públicas, el efectuado en mercados, el de los causantes menores que califiquen las leyes de impuestos federales y locales, las diversiones y espectáculos públicos, la matanza de ganado, los anuncios y propaganda comercial en la vía pública y los demás que señalen las Legislaturas de los Estados.

b) Los derechos por prestación de servicios de carácter municipal, tales como los de agua potable, drenaje, ras-

tros, mercados, registro civil, cementerios, autorizaciones, licencias, certificaciones y legalizaciones, así como los de cooperación para obras de urbanización.

c) Las contribuciones, principales o adicionales, que establezcan las Legislaturas de los Estados sobre otros ramos de su competencia y que consideren necesarias para atender las necesidades municipales.

d) Los impuestos adicionales que podrá fijar el Congreso de la Unión sobre impuestos federales.

e) Las participaciones que obligatoriamente señalarán el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales en todos los impuestos federales y estatales, respectivamente.

Las participaciones serán distribuidas en proporción a la producción, al consumo o a las necesidades de los municipios, para la prestación de los servicios públicos indispensables.

f) Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de los Ayuntamientos, serán aprobados por las Legislaturas de los Estados, las cuales revisarán también la cuenta pública de los Municipios de cada Entidad.

El Congreso de la Unión establecerá un régimen de cooperación al que podrán acogerse los Municipios cuya economía no les permita la prestación de los servicios públicos indispensables.

Cuando se supriman impuestos o arbitrios que perciban los Municipios o se disminuyan las tasas establecidas, deberán asignarse compensaciones equivalentes a la reducción de esos ingresos.

En la recaudación de sus impuestos los Municipios no podrán establecer garitas o puestos de inspección o revisión de personas o vehículos.

El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria de estas disposiciones" (28).

En este proyecto, ya se hablaba de privar de su cargo a los integrantes del Ayuntamiento, por causas graves, lo que actualmente está contemplado en la fracción I del texto vigente del 115.

Más tarde, el 27 de noviembre de 1964, miembros del Par

---

(28) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VIII. Págs. 432 y 433.



tido Popular Socialista de la XLVI Legislatura presentaron - ante la Cámara de Diputados otra iniciativa que tampoco prog pero, la cual se presentó en la forma siguiente:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la - forma de gobierno republicano, representativo, popular, te-- niendo como base de su división territorial y de su organizaci ción política y administrativa el Municipio, conforme a las - bases siguientes:

Primera. Cada Municipio será administrado por un Ayun- tamiento de elección popular directa. Ni las Legislaturas ni los Gobernadores de los Estados o Territorios calificarán - las elecciones municipales. Esta atribución corresponderá -- a una Comisión Electoral Municipal integrada por un represent tante de cada uno de los partidos nacionales y de los parti- dos locales registrados con tres años de anterioridad a las - elecciones, que se encargará de formular el padrón de los - ciudadanos.

Los Ayuntamientos se integrarán con el número de regi- dores, electos sin especificación de cargos, que determine - un decreto del cabildo, según las necesidades de cada Muni-- cipio. El partido que haya logrado mayoría de votos para sus candidatos, tendrá derecho a la mayoría de los regidores. -

El resto se escogerá por los otros partidos según el número de votos que hayan recibido sus respectivos candidatos.

En los Municipios en los que la mayoría de la población hable comunmente alguna de las lenguas indígenas, las elecciones tendrán el carácter de plebiscito, en el cual deberá participar, para ser válido, por lo menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón. Será convocado por la Comisión Electoral Municipal, y su resultado será inapelable. La misma Comisión Electoral Municipal lo hará cumplir y, en caso necesario, a petición suya, el Gobernador del Estado o Territorio.

Los regidores nombrarán al Presidente Municipal, que podrá ser removido de su comisión por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento. Designarán también a los funcionarios y jueces municipales.

Los presidentes y los regidores de los Ayuntamientos no podrán ser reelectos para el período inmediato, y durarán tres años en sus funciones. Se excluyen de esta disposición los suplentes que no hayan estado en ejercicio.

Se reconoce a los ciudadanos de los Municipios el derecho de presentar iniciativas al Ayuntamiento para mejorar la

Administración y los servicios públicos, debiendo recaer un acuerdo sobre cada petición, que se hará público. Se les reconoce también el derecho de revocar el mandato del Presidente Municipal, y de uno o varios de los regidores o de todo el Ayuntamiento, por el incumplimiento evidente de sus obligaciones, su incapacidad notoria o su falta de probidad. Este derecho corresponderá a la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón. Comprobada que sea, la Comisión Electoral Municipal declarará revocado el mandato de los funcionarios señalados en la demanda y convocará a elecciones para los puestos vacantes, siguiendo el procedimiento señalado en el segundo párrafo de esta base. Mientras se eligen, entrarán los suplentes a desempeñar los cargos.

Los Ayuntamientos formularán, inmediatamente después de instalados, el programa de su administración, incluyendo los presupuestos de ingresos y de egresos, especificando cada una de sus partidas. Para que el programa de gastos e inversiones se considere aprobado, será presentado al referéndum de los ciudadanos en la forma que determine el reglamento que será expedido por la Comisión Electoral Municipal. Tendrán también la obligación de publicar un informe mensual de sus egresos.

Segunda. Con el fin de que los Municipios cuenten con-

los recursos necesarios para sostener y ampliar los servicios de su incumbencia, las Legislaturas de los Estados y los Gobernadores de los Territorios procederán de inmediato a revisar la división político-territorial de los Municipios, a fin de que éstos tengan una extensión geográfica que coincida con zonas económicamente homogéneas, y con una población de iguales características etnográficas en el caso de las regiones de población indígena.

Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda la cual se formará con la mitad de los ingresos del impuesto sobre predios rústicos y urbanos ubicados dentro del Municipio, con la parte que fije la Ley de todas las contribuciones que recaude el gobierno federal dentro de cada circunscripción municipal, y con los impuestos que no correspondan al gobierno del Estado. Este organizará, de acuerdo con un sistema técnico y justo, el catastro de las propiedades de los Municipios. Las cuotas que cobre el gobierno federal por los servicios públicos que haya establecido en el territorio de un Municipio se fijarán de acuerdo con el Ayuntamiento. Ni el gobierno federal ni los gobiernos de los Estados podrán dispensar, a título de fomento a cualquiera actividad productiva o a los servicios públicos, los impuestos municipales.

Los Ayuntamientos no podrán gravar la entrada o la salida de mercancías dentro del territorio municipal, ni establecer alcabalas o dictar disposiciones que entorpezcan el desarrollo de la producción o del comercio.

TERCERA. Los Municipios tienen personalidad jurídica - para todos los efectos legales. Corresponde al Ejecutivo Federal y a los Gobernadores de los Estados, el mando de la fuerza pública en los Municipios en donde residieren habitual o transitoriamente" (29).

Lo que establece la citada iniciativa en su base segunda, podría considerarse como un antecedente de las actuales fracciones V y VI del propio 115 constitucional.

El 28 de diciembre de 1970, el Partido Acción Nacional, presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de reformas al 115, en la que se proponía nuevamente la ampliación de la Hacienda Municipal, entre otros aspectos; dicho proyecto establecía:

"El Municipio Libre será la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los

---

(29) Ídem. Pág. 435 a 437.

Estados, y se regirá por las reglas siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado. Las Leyes Orgánicas Municipales reglamentarán la representación de las minorías en el Ayuntamiento y establecerán el régimen de Consejo Abierto para los municipios que tengan menos de dos mil habitantes;

II. A los Municipios se les reconoce personalidad jurídica para todos los efectos legales; y dentro de lo dispuesto por esta Constitución, la Constitución Local respectiva y las leyes orgánicas correspondientes, podrán aprobar y poner en vigor su propio estatuto y reglamentos de policía y buen gobierno;

III. Corresponde a los Ayuntamientos el mando de las fuerzas públicas municipales dentro de su jurisdicción, salvo que dicho mando sea ejercido por el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, directamente o a través del Municipio, en los lugares en que dichos ejecutivos residan habitual o transitoriamente;

IV. Los ayuntamientos electos popularmente no podrán -

ser depuestos por las autoridades locales o federales si no media sentencia que así lo determine en la controversia que se plantee ante la autoridad judicial competente.

Los ayuntamientos que hayan sido depuestos en los términos del párrafo anterior, serán sustituidos por los funcionarios municipales que designe el Gobernador de la entidad y durarán en su cargo el tiempo que al ayuntamiento depuesto le faltaba para concluir su ejercicio;

V. Los Municipios administrarán su hacienda con independencia de las autoridades de los Estados. En todo caso co rresponderá a los Municipios:

1. Los productos y aprovechamientos de sus bienes propios.
2. Los derechos por la prestación de servicios públicos municipales.
3. Los impuestos y derechos que la legislatura local les señale con carácter municipal exclusivo.
4. La percepción del impuesto territorial sobre los bienes ubicados dentro de su jurisdicción, en los términos de las bases que establezcan las legislaturas locales, bases que comprenderán una participación al Estado, no mayor del 30% del importe del mismo impuesto.

5. Una participación de los impuestos federales y locales que se recauden dentro de su jurisdicción o de fuentes de riqueza ubicadas en su territorio, participación que no será menor del 5% de los primeros y del 20% de los segundos;

VI. Los Municipios podrán adquirir y administrar bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos que estén destinados directamente a sus fines, al beneficio de sus vecinos y al sostenimiento de sus servicios;

VII. Las leyes orgánicas del Municipio establecerán la publicidad, glosa y comprobación de las cuentas municipales, las condiciones para adquirir y disponer de los bienes propios y comunes del Municipio y para el aprovechamiento y gravamen de los propios y los límites y condiciones de contratación de empréstitos municipales;

VIII. La Federación y los Estados señalarán en sus respectivas leyes de ingresos y en sus presupuestos de egresos los impuestos en que tendrán participación los municipios y el monto de esa participación, que no podrá ser menor de la señalada en la fracción V;

IX. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección di-



recta, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la designación que se les dé, no podrán ser electos 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 carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio;

X. Los ayuntamientos tendrán derecho de presentar iniciativa de ley ante los Congresos Locales. Será forzoso oírlos para toda iniciativa de reformas o adiciones a la Constitución Local del Estado de su ubicación y sólo podrán considerarse aprobadas las reformas propuestas si se logra la conformidad de las dos terceras partes de los ayuntamientos constituidos legalmente en el Estado de que se trate;

XI. La Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, establecerá las faltas o delitos oficiales en que tales funcionarios incurran por ataques a la autonomía municipal y la pro-

cedencia del juicio político en los términos del título cuarto de esta Constitución" (30).

Por otra parte, con base en lo establecido por el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional y de acuerdo a la Ley General de Asentamientos Humanos, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de febrero de 1976, se adicionaron dos fracciones al artículo 115 a fin de reglamentar lo relativo a los asentamientos humanos, quedando de la forma siguiente:

"IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar Entidades Federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y re

---

(30) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Tomo III, No. 41, México, D.F., 17 de diciembre de 1981 Pág. 6 a 8.

gularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia" (31).

La penúltima reforma que sufrió el 115, fue por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, en dicha reforma se adicionó a la fracción III el párrafo siguiente:

"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". (32).

Por último, el 17 de diciembre de 1981, los Congresos de Michoacán y del Estado de México, propusieron la adición a la fracción VI del Artículo 115 Constitucional, por la cual se faculta a las Legislaturas Locales para expedir las leyes que regularan las relaciones de trabajo entre los trabajadores tanto del Estado, como de los Municipios. El texto de la adición que tampoco prosperó fue el siguiente:

---

(31) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Tráves de los Regímenes Revolucionarios. S.P.P. Pág.-341.

(32) Idem. Pág. 341.

"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. ....
- II. ....
- III. ....
- IV. ....
- V. ....
- VI. Las Legislaturas de los Estados expedirán las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los trabajadores y los Poderes Locales y municipales" (33).

Este proyecto podría ser el antecedente de la actual - fracción IX del 115.

---

(33) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Tomo III. No. 41. México, D.F., 17 de diciembre de 1981  
Págs. 8 y 9.

C A P I T U L O    3

EL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO

A través de nuestra historia, los nexos entre el federalismo y el municipalismo en México, han estado de manifiesto, toda vez que en nuestro sistema federal se encuentra contemplado el Municipio como nivel de gobierno -junto con la Federación y los Estados- y es justamente por lo que, para hablar de Municipio, debemos primero hacer referencia al Estado Federal Mexicano, por ser éste el primero en instituirse en la Ley Fundamental.

En tal virtud, cabe destacar que en México, la expresión municipal apareció antes que la idea federal, sin embargo, ha sido el Federalismo Mexicano quien más pronto ha encontrado los elementos propicios para su evolución constitucional; así lo estableció el Acta Constitutiva de la Federa-

ción Mexicana de 1824 y la Constitución Federal del mismo - año, consolidándolo más tarde las Constituciones de 1857 y - de 1917.

Por otra parte, a pesar de que el Municipio surgió - desde tiempos remotos. con la figura del Calpulli, institu- yéndose poco después con la instalación del primer Ayunta- miento en la Villa Rica de la Vera Cruz y aún cuando ha esta do latente en el curso de nuestra historia, y que de alguna- forma se ha infiltrado en los distintos ordenamientos que - han regido a nuestra nación, por ejemplo la Constitución de- 1812, consideramos que fue la Constitución de 1917 la que - dió vida al Municipio Libre, en su artículo 115, como uno de los tres niveles de gobierno dentro del Sistema Federal que- nos rige.

### 3.1 EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

#### 3.1.1 Antecedentes Históricos del Federalismo en Mé- xico.

El Federalismo en México ha sido un tema de gran con- troversia en nuestra historia, y no obstante que con la expe dición de la Constitución Federal de 1824 se instauró el ré- gimen federal, los criterios acerca de sus orígenes difieren

en gran medida.

Algunos autores sostienen que el federalismo tiene -  
hondas raíces en nuestro país; al respecto Agustín Cue Cáne-  
vas considera que para entender la verdadera importancia de-  
lo que es el federalismo, debemos remontarnos a la época pre  
hispanica de nuestro pueblo, puesto que el federalismo tiene  
su fundamento en la organización política y social de aque-  
llas comunidades indígenas.

Asimismo, Jorge Sayeg Helú afirma que la raíz más pro  
funda de nuestro federalismo se encuentra "en la organiza---  
ción político-social del México antiguo: la triple alianza -  
(azteca-acolhua-tepaneca) en torno de la cual se agrupaban nu-  
merosos señores, que venían a constituir verdaderas provin-  
cias federadas" (1).

Continuando con la idea, la mayoría de los autores na-  
cionales, entre ellos Jorge Carpizo y Felipe Tena Ramírez, -  
conducen en que el origen del federalismo mexicano se en-  
cuentra en el sistema de gobierno que impuso la Constitución  
Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19

---

(1) Sayeg Helú, Jorge. Federalismo y Municipalismo Mexicanos.  
Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de  
Diputados, LII Legislatura. México, 1984. Pág. 27.



de marzo de 1812.

En su Capítulo II, título VI, denominado "Del Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales", se estableció la forma de organización política:

"Artículo 324. El Gobierno Político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.

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

Artículo 326. Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias..." (2).

En su artículo 335, se señalaron las atribuciones de-

---

(2) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1988. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. Décima segunda Edición. Pags. 97 y 98.

las diputaciones provinciales, especialmente las referentes a las materias tributaria y hacendaria, y a la promoción de la educación, así como el fomento a la agricultura, la industria y el comercio.

Con base en estos artículos, quienes siguen esta corriente, se fundamentan al deducir que las diputaciones provinciales gozaban de cierta autonomía al permitírseles encargarse de su gobierno.

Existe además, otra corriente que imperó principalmente durante la primera mitad de este siglo, la cual establece que el federalismo mexicano fue una imitación extralógica - del modelo norteamericano.

El federalismo, como forma de organización política, surgió a finales del siglo XVIII en Norteamérica; en esa época el país estaba formado por 13 colonias inglesas, independientes la una de la otra, pero ligadas entre sí, que luchaban en contra de Inglaterra, país que las dominaba.

Así, los Estados miembros se unieron dando nacimiento al Estado Federal. En México, sucedió a la inversa, el Estado Central se fragmentó, dando lugar a los Estados miembros.

Al respecto, Jorge Sayeg Helú, estima que "si bien es

ta forma política fue traída a nuestro país tomándola del modelo ya existente en los Estados Unidos, ello se debió no a una ciega imitación como algunas veces se ha dicho, sino al deseo de procurar el rápido progreso del país, por medio de una institución nueva que estaba probando, ya, palpable y notoriamente, su gran eficacia práctica" (3).

Respecto de todo lo anotado, consideramos por una parte, que las raíces del Federalismo en México, se encuentran en instituciones políticas que en cierta forma nos son propias; sin embargo, es un hecho innegable que el sistema federal de Norteamérica influyó rotundamente en los federalistas mexicanos, así lo expresa Jorge Carpizo "vieron con ojos míopes" la libertad que se veía brillar en aquella nación joven.

Es así como en el vaiven de nuestra historia, al vislumbrarse la vida independiente de México, se pretendió buscar la forma política adecuada de gobierno, y fue así como se instauró el Federalismo con el fin de descentralizar la vida política de nuestro pueblo, que por más de tres siglos sufrió de la tendencia centralizadora de la Colonia.

---

(3) Sayeg Helú, Jorge. Op. cit. Págs. 23 y 24.

Fue precisamente el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, que en su capítulo de "Preven-- ciones Generales", en su artículo 34 estableció: "La Consti-- tución General y esta acta garantizan a los Estados de la Fe-- deración la forma de gobierno adoptada en la presente Ley; - y cada Estado queda también comprometido a sostener a toda - costa la unión federal" (4) .

Más adelante, la Constitución Federal de los Estados- Unidos Mexicanos, firmada el 4 de octubre de 1824, en su artículo 4° adoptó el sistema federal; y en su artículo 5° pre cisó cuales eran los Estados de la Federación.

Sin embargo, el federalismo duró poco tiempo, "el nue-- ve de septiembre de 1835, el congreso, con el pretexto de - que los pueblos habían solicitado el cambio de la forma fede-- ral, en un golpe de estado sin precedentes en nuestra histo-- ria, se declaró investido del poder constituyente y faculta-- do, en consecuencia, para variar la forma de gobierno y - constituir de nuevo a la nación. El 23 de octubre siguiente, el congreso usurpador dictó unas Bases Constitucionales, con

---

(4) Marquet Guerrero, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1975. Pág. 279.

las que destruyó el sistema federal y propuso los lineamientos generales de una república unitaria y central. En el mes de diciembre de 1836 expidió el Congreso las llamadas Siete Leyes Constitucionales" (5).

Esta Constitución estuvo vigente hasta 1843, fecha en que se expidieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, fortaleciendo de tal suerte, el sistema central de gobierno. Al respecto, Sayeg Helú afirma que esta Ley Fundamental "habría de dar paso a un despotismo constitucional más intolerable aún que el constitucionalismo oligárquico que las Siete Leyes habían traído aparejado" (6).

En 1846, nuevamente se estableció el federalismo, al decretarse la vigencia de la Constitución de 1824. Este sistema subsistió hasta el 22 de abril de 1853, fecha en que se dictaron las Bases para la Administración de la República, - mediante las cuales, se impuso nuevamente la organización -- centralista del tipo dictatorial.

No fue sino hasta 1857, con la expedición de la Cons-

---

(5) De la Cueva, Mario. El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX. Publicaciones de la Facultad de Derecho. México, 1957. Pág. 1254.

(6) Sayeg Helú, Jorge. Op. cit. Págs. 49 y 50.

titución del 5 de febrero, que se restableció definitivamente el Sistema Federal Mexicano, señalando como voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federativa, compuesta de Estados Libres y Soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior.

Finalmente, en el Constituyente de 1916-1917, se ratificó nuestra forma de gobierno, que no podía ser otra que el Sistema Federal; así la Constitución de 1917, en su artículo 40 estableció:

"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" (7).

Con la aprobación de la Constitución de 1917, se continúa con el sistema federal en nuestro país, y a partir de entonces, la esfera de competencia federal ha sido ampliada; sin embargo, con el paso del tiempo, se ha acentuado una creciente centralización en la estructura institucional mexicana, aún cuando constitucionalmente nuestra Nación sigue sien

---

(7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

do un Estado Federal; al respecto Jorge Carpizo expresa:

"Desde 1828 a la década actual del siglo veinte, el Anáhuac ha vivido realmente, no el sistema federal, sino un centralismo atemperado en ocasiones y recrudescido en - - otras" (8).

### 3.1.2 El Estado Federal.

Etimológicamente, la palabra federación proviene del vocablo latino Foedus, que significa alianza o pacto de - - unión.

Las características del Estado Federal son:

"1. Un territorio propio, constituido como unidad - por la suma de los territorios de los Estados miembros.

2. Una población que dentro del Estado miembro forma la población del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la Entidad Local. Esa población de los Estados-miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado de los pobladores del-

(8) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, U.N.A.M. México, 1969, Pág. 297.

Estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.

3. Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los Estados Miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscrip--ción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.

4. La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los Estados miembros" (9).

"5. Hay también una legislación federal, de la que forma parte en el lugar más destacado, la Constitución Política, que es la ley suprema de todo el país.

6. Los Estados miembros tienen un territorio, gobierno y población propias; pero sólo son libres en su régimen interno, en el aspecto externo están subordinados a la Federación" (10).

---

(9) Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Edit. Porrúa, S.A. México, 1977. Pág. 463.

(10) González Uribe, Héctor. Teoría Política, Edit. Porrúa, S.A. México, 1977. Pág. 404.



Además, podemos agregar que en el caso de México, los Estados miembros tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre, en términos del artículo 115 constitucional.

En relación a la naturaleza jurídica del Estado Federal, existen diversas teorías que tratan de explicarla; entre los teóricos más importantes destacan: Tocqueville, Calhoun y Seydel, Le Fur, Jellinek, Wilson, Mouskheli, Davin y Kelsen.

Alexis de Tocqueville, principal expositor de la teoría de la cosoberanía, manifiesta que tanto la federación como las entidades federativas son soberanas dentro de su competencia, es decir, la órbita de competencia para el gobierno federal, es distinta al campo de atribuciones de los órganos locales.

Por ello, es importante delimitar la parte de soberanía que posee cada una de ellas, en tal virtud, considera que lo más apropiado es señalar a la federación sus atribuciones y que todas las demás competencias recaigan en los Estados.

La teoría de Calhoun y Seydel, llamada de la nulificación, parte de la idea de la indivisibilidad de la soberanía,

es decir, si la federación es soberana, los Estados no existen, o por el contrario, si los Estados son soberanos, la federación no. Así, determina que a los Estados particulares se les debe atribuir la soberanía, y concluye diciendo que "o el Estado federal constituye una simple asociación contractual de los estados soberanos, o no descansa sobre base jurídica alguna" (11).

La doctrina de Le Fur expresa que no necesariamente, el Estado Federal nace como consecuencia de un contrato entre Estados Miembros, sino que puede surgir cuando un Estado unitario se transforma en Estado Federal otorgando a sus provincias cierta autonomía y participación en las decisiones del Estado. Por tanto, considera que la soberanía corresponde al Estado Federal, pero no como si fuera un Estado unitario, pues en el primero, los miembros que lo conforman participan en la formación de la voluntad nacional.

Para Jorge Jellinek, existen Estados soberanos y no-soberanos, a condición de que un Estado no-soberano sólo puede existir asociado a otro que sea soberano, así, define al Estado federal como "un Estado soberano formado por una va--

---

(11) Sayeg Helú, Jorge. Op. Cit. Pág. 79.

riedad de Estados" (12).

En tal virtud, el Estado federal es el único soberano, sin negar la existencia de los miembros que lo componen, -- pues estos últimos poseen cierta libertad de acción.

En el pensamiento de Wilson, el Estado federal no está dividido, sino que forma una unidad como cualquier otro Estado; lo que efectivamente está delimitado en competencias, es el gobierno único, es decir, algunas atribuciones corresponden a la federación y otras a los Estados particulares.

La teoría de M. Mouskheli, concibe al Estado federal plenamente descentralizado, asimismo, considera que hay tres tipos de descentralización: la descentralización administrativa, la descentralización provincial y la descentralización federal; esta última, se caracteriza por la autonomía constitucional de las colectividades-miembros, y por la participación de ellas en la creación de la voluntad general.

Otro teórico que se manifiesta a favor del Estado federal como una forma de descentralización, es Jean Dabin, - quien considera que la principal característica de la descentralización es la participación o colaboración dentro de una

---

(12) Jellinek, Jorge. Teoría General del Estado. México, 1958. Pág. 621. Citado en Carpizo, Jorge. Op. cit. Pág. 279.

determinada esfera con el poder político del Estado, así, la descentralización nace cuando un determinado grupo se eleva al nivel de órgano de derecho público y coopera con el Estado a la realización del bien público.

Señala el autor que, el sistema de descentralización satisface a un principio de elevada moralidad, toda vez que, "al asociarse a los grupos en la realización de tareas propias, el poder está demostrando su respeto para la persona humana" (13).

Apunta Dabin que lo descentralizado es el poder, ya que el sistema federal es un régimen complejo de gobierno, en el que, por una parte los Estados particulares en los límites de su competencia, actúan con independencia, y por la otra, dichas colectividades intervienen en el gobierno del Estado federal.

El autor Hans Kelsen, es otro de los teóricos que concuerdan con la doctrina que afirma que el toque primordial del Estado federal es la descentralización, es así como manifiesta que dentro del Estado federal se distinguen tres elementos: "a) la constitución en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, y esta Norma Suprema es válida

---

(13) Dabin, Jean. Doctrina General del Estado. México, 1946. Pág. 321. Citado en Cárpizo, Jorge. Op. Cit. Pág. 282.

en todo el territorio; b) el orden jurídico federal, y c) el orden jurídico de las entidades federativas" (14),

Partiendo de esta idea, sostiene que la Constitución como un todo jurídico, divide la competencia entre la federación y las entidades federativas, sin que exista entre ellas ningún vínculo de subordinación, toda vez que, tanto la federación como los Estados particulares deben su existencia a dicho ordenamiento.

En virtud de lo anterior, afirma que en el Estado federal la descentralización se refiere al poder, así las entidades federativas gozan de autonomía constitucional, lo que no sucede en el Estado unitario, en el que las divisiones - que se dan son únicamente administrativas, puesto que los - miembros que lo integran (departamentos o provincias), no implican descentralización política ni disfrutan de autonomía constitucional.

Hasta aquí, hemos expuesto someramente las distintas tesis que explican la naturaleza jurídica del Estado Federal, con el propósito de saber si nuestro tan particular sistema-

---

(14) Carpizo, Jorge. Op. Cit. Pág. 283.

federal, se ubica en alguna de las anteriores teorías; y de esta manera saber que lugar ocupa el Municipio dentro del mismo.

Jorge Carpizo considera que, con base en el artículo 40 constitucional, que establece que México es un estado federal por voluntad del pueblo, y que este Estado está compuesto por Estados libres y soberanos, pero unidos en una federación; la tesis que acierta en definir nuestro sistema federal es la de la cosoberanía expuesta por Alexis de Tocqueville, que expresa que tanto la federación como las entidades federativas son soberanas.

Por su parte, Jorge Sayeg Helú, estima que "dado nuestro régimen presidencialista de gobierno", nuestro sistema federal admite la coexistencia de tres distintos niveles: el Federal, el Estatal y el Municipal; y que si bien es cierto, nuestro federalismo no se ajusta a los mecanismos clásicos que al respecto han consignado las variadas doctrinas jurídico políticas, toda vez que "ha venido adoptando caracteres muy especiales que en no poco lo singulariza entre nosotros" (15).

En efecto en nuestro Sistema Federal, la Federación se integra por los Estados miembros, y éstos a su vez, están integrados por los Municipios.

---

(15) Sayeg Helú, Jorge. Op. cit. Págs. 80 y 81.

Ahora bien, hemos citado los planteamientos de Carpi-  
zo y de Sayeg Held, por considerar que nuestra opinión con-  
cuerda parcialmente con ambos criterios; por una parte, esta  
mos de acuerdo en que constitucionalmente nuestro Estado Fe-  
deral se integra por Estados libres y soberanos en cuanto-  
a su régimen interior; por la otra, también creemos que nues  
tro sistema federal, tiene ciertas características que lo -  
distinguen de otros.

Pero por lo que se refiere a la teoría de la descen-  
tralización política del Estado federal, a nuestro juicio re  
sulta muy interesante, pues estamos de acuerdo en que lo que  
efectivamente se descentraliza es el poder, y aún cuando es  
ta tesis habla de que en el Estado Federal la competencia se  
divide entre federación y Estados miembros, también se puede  
incluir al Municipio, en virtud de que este último también -  
debe su existencia a la Constitución, además de que en el -  
ámbito de su competencia tiene ciertas atribuciones y es au-  
tónomo dentro de su régimen interior.

De ahí, la expresión de Municipio Libre, que en pala-  
bras de Teresita Rendón Huerta, se refiere a "la ausencia de  
coacción física o moral que internamente un órgano posee, en  
la esfera de su competencia, sin mengua de la necesaria rela  
ción con otros organismos superiores en el orden externo" (16).

---

(16) Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa,  
S.A. México, 1983. Pág. 136.

Es decir, en relación a la forma de organización de nuestro Estado federal, se puede decir que el Municipio es libre en cuanto a su régimen interno.

Para concretar la idea que hemos venido desarrollando, resta manifestar que en México, el ideal del federalismo tuvo un rasgo meramente político, en virtud de que el perfil de la época determinó los elementos propicios para la implantación de un sistema que ya había sido probado en otros países y que había resultado adecuado en aquéllos; fue así como la tendencia centralizadora que predominó durante varios siglos, se vio desplazada por la nueva corriente federalista, y que más tarde, según el partido que detentara el poder, nuestro país adoptaba las características de régimen federal o central.

Sin embargo, como hemos venido comentando, de derecho tenemos un sistema federal, pero de hecho vivimos una marcada centralización, puesto que si en un principio nuestro federalismo se fortaleció a base de ampliar el ámbito de actuación federal aún a riesgo de reducir la esfera de competencia estatal, actualmente resulta necesario que tanto entidades federativas como municipios adquieran determinadas atribuciones; y que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que en el rubro de la política regional, establece las bases generales para la política de descentraliza-



ción de la vida nacional y de desarrollo regional- se revisen y redistribuyan las competencias entre las tres instancias de gobierno.

En este sentido el citado Plan, establece que "la descentralización de la vida nacional sintetiza tanto las aspiraciones de México, como la firme voluntad política de avanzar conforme a nuestra sólida tradición federalista" (17).

Con relación a lo anterior, Jorge Sayeg Helú, comenta que "sobre la base de que de la adecuada coordinación de actividades realicen Federación, Estados y Municipios, y del fortalecimiento financiero que aquélla brinde a estos últimos, con base en un absoluto respeto a su soberanía y a su libertad, y en sus recíprocas responsabilidades, depende en gran parte la marcha armoniosa del país, y la realización de las grandes tareas que implica el desarrollo nacional" (18).

### 3.2 CONCEPTO DE MUNICIPIO.

Una vez puestos en antecedentes acerca del origen y evolución del Municipio en México, así como de su demarcación dentro de nuestro Sistema Federal, procederemos a estu

---

(17) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

(18) Sayeg Helú, Jorge. Op. cit. Págs. 85 y 86.

diar el concepto genérico de municipio, considerando las diversas posturas en las que se sitúan los autores nacionales - a los que haremos referencia, toda vez que nuestro principal interés es hallar la definición apropiada de lo que es el Municipio en este país.

La polémica en relación al concepto que en México se tiene sobre el Municipio, resulta de verdad interesante, en virtud de que debido a las reformas de que fue objeto el artículo 115 constitucional, en febrero de 1983, ha cambiado totalmente la idea que de municipio se rudo tener.

Lo anterior es en razón 'de que actualmente al Municipio se le han reconocido atribuciones y se ha procurado su fortalecimiento a nivel nacional.

Como referencia, debemos señalar que el origen de la palabra municipio proviene del latín MUNICIPIUM, que "fue entre los romanos una ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes, y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma" (19).

---

(19) Pérez Jiménez, Gustavo. La Institución del Municipio Libre en México. 1980 Pág. 7.

Cicerón lo definió como "una ciudad que se gobernaba por sus propias leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana" (20).

Gabino Fraga considera que "el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos - por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes - a una circunscripción territorial" (21).

Asimismo explica que la descentralización por región- (en la que sitúa al Municipio), consiste en "el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial" (22).

Mario Moya Palencia se adhiere al criterio del anterior autor, pues considera que la descentralización por región "significa la posibilidad de una gestión más eficaz de

---

(20) Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. U.N.A.M. México, 1983. Pág. 36.

(21) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1980. Vigésima Edición. Pág. 220.

(22) Idem. Pág. 219.

los servicios públicos y una realización más adecuada de las atribuciones que corresponden al Estado" (23).

Hasta aquí podemos apreciar que la definición de Gabi no Fraga es un tanto limitada; por una parte, estamos de acuerdo en que el Municipio no es soberano puesto que sólo el Estado Federal y las entidades federativas lo son, pero que el municipio sólo sea un prestador de servicios públicos, como también lo señala Moya Palencia, y que sea una forma de descentralización por región, no estamos de acuerdo, porque conforme a las recientes reformas, se puede decir que el Municipio constituye un nivel de gobierno, y que por otra parte, es la forma más próxima de vivir nuestra forma de gobierno.

Para el autor Andrés Serra Rojas, el Municipio es "una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales" (24).

---

(23) Moya Palencia, Mario. Op. cit. Pág. 47.

(24) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983 Décima segunda Edición Pág.603.

Entendiendo la descentralización a la que se refiere el autor, llamada por región o territorial, como "una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, bajo un régimen jurídico especial " (25), que reviste los siguientes elementos:

1. Un grupo de población agrupado en familias.
2. Una porción determinada del territorio nacional.
3. Determinadas necesidades colectivas, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y de la entidad federativa.

La definición de Serra Rojas, nos parece muy acertada, sin embargo, el término de "descentralización por región" - que utiliza, dista mucho de ser lo que para Gabino Fraga significa, por lo que se podría prestar a confusión; ya que el primero la define como una forma de descentralización política y administrativa, y para el segundo es exclusivamente una forma de descentralización administrativa.

En contraposición con los autores que definen al Municipio como una forma descentralizada por región, Miguel Acosta Romero afirma que en nuestro país, la Federación como Estado soberano, está constituida por entidades federativas autónomas en la organización de su régimen interno, y dentro -

---

(25) Idem. Pág. 604.

de ellas se encuentra "la estructura político-administrativa fundamental", que es el Municipio.

Argumenta que el Municipio no está constitucionalmente ligado a ninguna jerarquía superior, no presta servicios-públicos como única función, por lo que se debe considerar -al municipio- únicamente como célula de nuestra organiza---ción político-administrativa.

A juicio del autor, el vocablo descentralización puede tener dos significaciones: la política, que corresponde a la forma de Estado o forma de gobierno, y la administrativa, -que se refiere exclusivamente a la organización de los elementos administrativos, dependientes del Poder Ejecutivo, - que puede ser federal, estatal o municipal.

Nosotros estamos de acuerdo con los planteamientos - que al respecto hace Acosta Romero, toda vez que consideramos que la descentralización administrativa puede darse en -cualquiera de los ámbitos de atribuciones de los tres niveles de gobierno antes mencionados.

Continúa diciendo Acosta Romero que -desde el punto de vista estrictamente político-, "si se entiende que el municipio es un órgano político-administrativo concebido en la

Constitución, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región, administrativamente" puesto que si entre el municipio y las entidades federativas existen características comunes, entonces se entendería que los Estados son - también organismos descentralizados por región, por consi- - guiente estima que el municipio debe entenderse como "una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado - Federal" pero que no tiene ninguna característica de organiz- - mo descentralizado administrativo, puesto que "el municipio- constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminente- mente político, cuya forma de gobierno puede variar, de - - acuerdo con las modalidades que cada Estado adopte sobre el- particular" (26).

Algunos tratadistas sustentan la tesis de que en un - país de régimen federal, no pueden existir dos órganos con - autonomía, en este caso, la entidad federativa y el munic- - pio, y por consiguiente los municipios son entidades descen- - tralizadas por región; sin embargo, Acosta Romero sostiene - que "nada impide la existencia de dos entidades autónomas - previstas dentro de la Constitución, en países de sistema fe- - deral, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente

---

(26) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Admi- nistrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1981. Cuarta Edición- Pág. 270.

al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser - autonomía" (27).

Concluye el autor, señalando que "dentro del municipio pueden darse las formas de organización administrativa centralizada, desconcentrada, descentralizada y de sociedades - mercantiles municipales" (28).

De todo lo anterior tenemos que, las tesis de Andrés - Serra Rojas y de Miguel Acosta Romero son las que a nuestro juicio, precisan lo que es el Municipio en México; la primera porque nos da una definición clara de municipio así como los elementos que debe reunir, la segunda porque no se limita a definir al municipio como una forma de organización sólo para prestar servicios públicos, sino como la base de - nuestra organización política y administrativa.

Así, de acuerdo con la postura de Acosta Romero, consideramos que, partiendo de la idea de que el Municipio constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal, y por tanto anterior al Estado, se puede objetar que el Munii

---

(27) Idem. Pág. 272.

(28) Idem. Pág. 280.



cipio no es una forma de descentralización administrativa o por región, en virtud de que para la formación o creación de un organismo descentralizado, se precisa que sea por necesidades de carácter administrativo y técnico, con una función específica que la propia Administración Central señala, pero que no obedece a fines políticos en su creación y funcionamiento.

En nuestra apreciación, el Municipio es la estructura básica del sistema federal, que tiene vida propia dentro de una organización política que conforma un todo (el Estado Federal), pero como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para corroborar nuestra anterior afirmación, citaremos a Sergio Francisco de la Garza, quien considera que "el Estado, como comunidad política por excelencia, ocupa la jerarquía superior, pero ello no quiere decir, por ningún motivo, que tenga derecho para aniquilar a las demás comunidades o para conculcarle sus derechos", por lo que "el Estado no puede desconocer la existencia natural e independiente del municipio ni invadir su esfera de acción". (29).

---

(29) De la Garza, Sergio Francisco. El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno. Edit. Jus. México, 1947. Pág. 49.

Apunta el autor que, el Municipio es una extensión espontánea de la familia, y el Estado aparece como una extensión espontánea del Municipio, de lo que se deduce que una sociedad posterior se apoya en la anterior; por ello, la posterior -en este caso el Estado-, está obligada a respetar a la anterior, o sea, al Municipio "a reconocerle su autonomía en sus actividades específicas, a suplir sus deficiencias, - pero sin invadirla, sin mutilarla, sin frustrarla" (30),

Por lo que hemos expresado, nuestra postura es considerar al Municipio como nivel de gobierno, con vida propia, y cuya existencia es paralela a la del Estado federal y de las entidades federativas; y es por ello que citaremos algunos autores extranjeros en virtud de que sus conceptos confirman lo antes expuesto.

Giner nos advierte que "no es el Municipio una delegación del Estado Nacional -centralización- ni la consecuencia de un contrato sinalagmático entre varias familias -federación- sino que tiene una existencia propia y substantiva, - que no recibe ni aún del conjunto de sus miembros". (31).

---

(30) Idem. Pág. 58.

(31) Giner y Calderón. Principios de Derecho Natural. Edit. 1916, Pág. 247. Citado en De la Garza, Sergio Francisco. Op. cit. Págs. 58 y 59.

Fritz Fleiner define a los municipios como "organizaciones integrales que llevan una existencia propia, paralela a la del Estado, con una esfera de acción propia" (32).

Por otra parte, constitucionalmente no existe una definición de municipio, sin embargo, del propio artículo 115- de nuestra Carta Fundamental se desprende que:

1. Es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación.

2. Es administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integra por un presidente municipal, regidores y síndicos.

3. Tiene personalidad jurídica propia.

4. Maneja su patrimonio conforme a la ley.

5. El Ayuntamiento está facultado para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

6. Tiene a su cargo la prestación de determinados servicios públicos.

7. Administra libremente su hacienda y aprueba su presupuesto de egresos.

---

(32) Fritz Fleiner. Instituciones de Derecho Administrativo, Edit. Labor, Pág. 84. Citado en De la Garza, Sergio Francisco Op. cit. Pág. 67.

8. Está facultado para formular, aprobar y administrar la zonificación, planes de desarrollo urbano municipal, así como para participar en la creación y administración de sus-reservas territoriales, controlar y vigilar el uso del suelo e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra.

9. Las relaciones de trabajo entre el municipio y sus-trabajadores se regirán con base en lo dispuesto por el artí-culo 123 Constitucional.

10. Está facultado para celebrar convenios con otros -municipios, y con los Estados.

### 2.3 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

Los elementos esenciales del Municipio son: población, territorio y autoridad. La definición de Adolfo Posada sobre el particular, confirma lo anterior: es el Municipio "un núcleo de población asentado en un espacio territorial determi-nado, núcleo denso, o más o menos diseminado, ...y comprendi-do, el núcleo, en el régimen de una comunidad política terri-torial más amplia, pero reservándose aquél de alguna manera-la gestión de sus propios intereses" (33).

---

(33) Posada, Adolfo. Régimen Municipal. Pág. 51. Citado en De la Garza, Sergio Francisco. Op. cit. Págs. 65 y 66.

La mayoría de los teóricos afirman que la población es un elemento primordial del municipio, que se halla vinculado estrechamente con los orígenes del mismo.

Para Juan Ugarte Cortés, según nuestra Constitución Política, población y territorio son figuras importantes para la conformación del municipio, por ser la población la base para la división territorial del país.

Que el territorio mexicano es una unidad espacial frente a terceros, es decir, delimita sus fronteras; sin embargo, el territorio del municipio no puede considerarse de la misma forma en razón de que sin población no puede haber territorio municipal; por ello, al hablar de Municipio como base de la división territorial de los Estados, "además de afirmar el aspecto espacial, físico u orográfico se involucra necesariamente a la población allí asentada" (34).

Por otra parte, nos advierte que la población desempeña un papel fundamental en los principios de organización política y de democracia popular en cada municipio; de ahí la aseveración de que el Municipio es la base de la organiza---

---

(34) Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, S.A. México, 1985. Pág. 192.

ción política y administrativa de los Estados, en virtud de que dicha organización se realiza mediante la participación directa de la población.

Al territorio se le define como "el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado" (35); por lo que se refiere al Municipio, la teoría jusnaturalista sostiene que el territorio del Estado se formó por la agrupación de municipios, y que el municipio ha estado allí desde siempre, desde antes del Estado.

Pero la teoría que considera que el Estado crea a los municipios, no le concede importancia al papel histórico que pudo tener el Municipio en tiempos remotos.

En relación a la autoridad o gobierno, algunos teóricos expresan que este elemento está dado por la ley, otros sostienen que nace de dentro del grupo humano de que se trate. En el caso del municipio mexicano, la Constitución establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa; es decir, el Ayuntamiento constituye el órgano de gobierno del Municipio, mismo que es elegido por el pueblo.

---

(35) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. Pág. 330.

En estos términos, resta concluir que el Municipio es la forma de organización social, política y administrativa - con territorio, población y gobierno, elementos que determinan su existencia y que a la vez le son imprescindibles.

### 3.4 ORGANOS DEL MUNICIPIO.

En términos del artículo 115, fracción primera, de la Constitución General de la República, cada Municipio será ad ministrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará por el presidente municipal, los alcaldes o regidores, y los síndicos.

Dada la importancia que reviste el Ayuntamiento, haremos un breve antecedente del mismo, toda vez que este consti tuye el órgano supremo de gobierno en el Municipio.

En el municipio español, se le llamó Consejo Municipal; existían dos clases de consejos:

1. El Cabildo Abierto, se convocaba al son de una campana, y todos los aforados disfrutaban de voz y voto; los ne gocios o intereses locales se discutían en una asamblea gene ral; se inspeccionaba la administración y se elegían los magistrados por mayoría de votos.

2. El Cabildo Secular, que se conoce como Ayuntamiento, estaba compuesto de los funcionarios que ejercían los cargos públicos por elección de los vecinos. Los funcionarios municipales tenían distintos nombres: alguaciles, alamines, alariles y almotacenes. Los alcaldes o justicias tenían a su cargo la jurisdicción civil y penal; y los jurados o fieles debían hacer cumplir las ordenanzas sobre víveres, pesas y medidas.

En México surgió el Ayuntamiento como un instrumento jurídico-político que dió validez al Municipio que instituyó Hernán Cortés en 1519, y del que se valió para legitimar ante la Corona Española, su presencia en nuestro país, a fin de llevar a cabo la conquista. Asimismo, cabe recordar que en los albores de nuestra independencia, el grupo criollo que dirigía el ayuntamiento de la ciudad de México, en 1808, participó brillantemente en la declaración de la soberanía nacional de nuestro pueblo.

De acuerdo con las distintas leyes locales que regulan la organización del Municipio, se puede decir que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de sus intereses, dentro de los límites del Municipio.



El Manual de Administración Municipal que editó la Presidencia de la República, lo define como "un Órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del Municipio; y se halla integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que señale la Ley Orgánica Municipal" (36).

Lo anterior nos conduce a explicar que, los principales Órganos del Municipio son:

- 1) El Ayuntamiento, el cual se halla integrado por el Presidente Municipal, Regidores y Síndicos.
- "2) Secretaría de Ayuntamiento.
- 3) Dirección de Tesorería.
- 4) Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- 5) Dirección de Servicios Públicos.
- 6) Dirección de Bienestar Social.
- 7) Dirección de Seguridad Pública.
- 8) Dirección de Administración" (37).

Las Constituciones Políticas de los Estados, las Leyes Orgánicas Municipales de los mismos y los reglamentos inter-

---

(36) Manual de Administración Municipal, Presidencia de la República.

(37) Muñoz, Virgilio. Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. U.N.A.M. México, 1979. Pág. 106.

nos municipales señalan expresamente las normas de organización interna de los municipios, así como las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos.

El Presidente Municipal, es el representante del Ayuntamiento, y el encargado de cumplir y ejecutar los acuerdos y resoluciones del cabildo, así como de realizar la administración del Municipio, con base en los criterios y políticas establecidas por el Ayuntamiento. Es electo popular y directamente y no puede ser reelecto para el período inmediato. - Dura en su cargo tres años.

El Ayuntamiento se integra generalmente por un número de seis a doce regidores presididos por un Presidente Municipal; cada uno de los regidores tiene asignado un ramo de la administración Municipal, dividiéndose las labores del Ayuntamiento, en tantos ramos como señale la Ley Orgánica Municipal.

Cuenta con uno o dos síndicos, que son los representantes del ayuntamiento para todos los asuntos que incumben al mismo, estando facultados para concurrir a los juicios en -- que el propio ayuntamiento sea parte y para promover ante -- las autoridades administrativas o judiciales, las diligencias necesarias en defensa de las intereses del Municipio.

Los regidores y síndicos, duran en su cargo tres años.

Las atribuciones de los Ayuntamientos son muy variadas pues resulta poco probable que puedan ser idénticas para todos los municipios, en virtud de que influyen distintos aspectos, por ejemplo: su ubicación geográfica, su capacidad económica o su extensión territorial.

Para algunos autores, las atribuciones en el ámbito municipal son esencialmente de carácter ejecutivo, legislativo y judicial.

Por lo que se refiere a las facultades ejecutivas, es importante señalar que el Municipio a través del Ayuntamiento ejecuta actos materiales o actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, a fin de cumplir con su cometido, es decir, el bien común, el cual se traduce en la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Respecto de las facultades legislativas, primeramente debemos aclarar que de acuerdo con nuestro sistema político, el Poder Legislativo está depositado en el Congreso de la Unión.

Asimismo, las Legislaturas locales tienen la facultad-

de crear leyes, cuya validez se circunscribirá al ámbito territorial del Estado al que pertenezca el congreso creador - de las mismas.

En virtud de lo anterior, el órgano de gobierno municipal no tiene formalmente facultades legislativas, sin embargo, hay autores que consideran que, materialmente algunos de sus actos podrían considerarse de naturaleza legislativa, sobre el particular Mario Ruiz Massieu y Virgilio Muñoz señalan los siguientes: iniciar leyes ante el Congreso local; formular los reglamentos que regulen el funcionamiento interior de los Ayuntamientos y de las dependencias municipales; y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno que deberá regir durante el ejercicio del Ayuntamiento.

En nuestra apreciación, la autoridad municipal no tiene facultades legislativas, a pesar de que los autores intenten equiparar ciertas funciones municipales con aquellas de carácter meramente legislativo; por lo que el hecho de que el municipio tenga la atribución de iniciar leyes ante el Congreso local, sólo significa que efectivamente interviene en el proceso legislativo de creación de las mismas, pero no cuenta con un aparato formalmente constituido para realizar dicha función.

Por lo que toca a la formulación y expedición de reglamentos, ésta sería más bien una facultad reglamentaria, es -

decir, de carácter administrativo.

En relación con las facultades jurisdiccionales, formalmente el Ayuntamiento no cuenta con un poder judicial, pero materialmente sí resuelve asuntos de carácter jurisdiccional al dirimir controversias, por ejemplo la aplicación de sanciones y de resoluciones sobre inconformidades de sus propios actos.

C A P I T U L O     4

TEXTO VIGENTE DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

En el presente capítulo realizaremos un estudio de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, por lo que consideramos conveniente hacer una configuración general de los aspectos inherentes al tema a tratar, como lo fueron en aquel entonces el cambio de escenario, el auge del petróleo y la crisis a que se enfrentó el país más tarde; asimismo, hablaremos brevemente de las etapas del proceso legislativo de las reformas del mencionado artículo.

Por otra parte, veremos por separado algunos aspectos del citado artículo, es decir, hablaremos de la suspensión y desaparición de Ayuntamientos; de la personalidad jurídica de los Municipios y de la facultad reglamentaria de sus órganos de gobierno; de los servicios públicos municipales; del desarrollo urbano municipal; de la administración de su hacienda; de las relaciones de trabajo entre el Municipio y -

sus servidores; y de la Coordinación entre Federación, Estados; Estados, Municipios.

Finalmente, comentaremos sobre la importancia y trascendencia de las referidas modificaciones al propio artículo.

#### 4.1 MARCO GENERAL DE LA ULTIMA REFORMA.

##### 4.1.1 Configuración General de la Reforma.

Las reformas y adiciones al 115, se gestaron a partir del cambio de sexenio presidencial que se producía en nuestro país; así, el entonces candidato a la presidencia Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en sus discursos de campaña electoral, realizó una serie de pronunciamientos a favor del Municipio.

Las siete tesis rectoras de Miguel de la Madrid, fue el producto de los discursos de campaña política que se llevaron a cabo por toda la República; su mensaje se resume en los siguientes aspectos:

- El Nacionalismo Revolucionario.



- Democratización Integral.
- Sociedad Igualitaria.
- Renovación Moral de la Sociedad.
- Descentralización de la Vida Nacional.
- Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación.
- Planeación Democrática.

El tema municipal fue tratado particularmente dentro del rubro de descentralización de la vida nacional, además de que se tocó en forma general dentro de democratización integral, desarrollo y planeación.

Se registra en sus discursos, una gran atención por el Municipio, toda vez que lo trató amplia y profundamente; habló del municipio como una forma de nuestro gobierno federal, señalando asimismo que la fórmula para lograr la unidad en el desarrollo nacional sería el federalismo, sistema que los mexicanos reconocimos en 1824, en 1857 y en 1917; además expresó que era necesario revertir la práctica centralista que se ha venido dando en nuestro gobierno, a efecto de fortalecer el federalismo y revisar las competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios.

Advirtió además que, para llevar a cabo la descentrali

zación de la vida nacional, sería preciso redistribuir geográficamente las actividades productivas, la industria y los servicios, así como descentralizar en el campo, la política, la administración pública, la economía y la cultura.

Por otra parte, se refirió a la importancia de la participación ciudadana en el municipio, debiendo respetar y situar claramente las legislaturas, intereses locales en el gran marco del interés nacional.

Durante el periodo presidencial de José López Portillo (1976-1982), la política económica se basó principalmente en el auge petrolero, se creyó que las exportaciones de petróleo generarían abundantes recursos económicos, a efecto de impulsar el desarrollo general del país. Es así como, durante su campaña, de la Madrid sustentó la idea de que el petróleo jugaría un papel preponderante durante su gobierno; su plan de acción se fundamentaría principalmente en el ahorro interno, el ingreso de divisas por concepto de exportación (sobre todo las del petróleo), y el endeudamiento externo.

Sin embargo, poco antes de tomar posesión de su cargo, sobrevino la crisis que hasta la fecha sigue afectando el equilibrio de nuestro país. De ahí la diferencia radical que estriba entre los planteamientos pronunciados en los discursos

sos de campaña y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 - publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983; este último, "elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales" (1).

Dicho Plan, publicado con posterioridad a las reformas al artículo 115, es el instrumento a través del cual el Gobierno Federal, establece los objetivos, estrategias, lineamientos y acciones, para el sano desarrollo político, económico y social de nuestra Nación.

De este Plan se derivan los siguientes propósitos fundamentales:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

---

(1) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, Pág. 17.

La política del actual régimen sobre el Municipio, se contempla en la primera parte del Plan referente a los Principios Políticos, Diagnóstico, Propósito, Objetivos, y Estrategia del mismo, específicamente dentro de las orientaciones del Gobierno para la Descentralización de la Vida Nacional.- Asimismo el Fortalecimiento Municipal se toma en cuenta como una de las principales líneas de acción para el Desarrollo - Estatal, en apoyo a la Política Regional que el Estado ha tomado como instrumento de estrategia en la segunda parte del propio Plan.

Lo anterior nos conduce a creer que no obstante que nuestro actual gobierno ha procurado fijar las bases a fin de que el Municipio se fortalezca, parece un tanto difícil - cumplir los objetivos que nos ofrece el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta que la crisis por la que atraviesa el país se ha caracterizado como profunda y grave, razón - que se ha manifestado, no sólo en el campo económico, sino - también en el político y social.

Sobre el particular el autor Juan Ugarte Cortés expresa que, el contexto de la crisis "puede hacer sucumbir a los mejores propósitos, a las mejores políticas de auxilio al municipio mexicano" (2); sin embargo, creemos que a pesar de-

---

(2) Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, S.A. México, 1985. Pág. 22.

que el panorama se presenta adverso, existen los medios políticos adecuados para alcanzar el desarrollo integral de los municipios, pues el hecho de que nuestro actual gobierno procure robustecer nuestro sistema federal -a efecto de revertir la tendencia centralizadora que se ha manifestado paulatinamente-, repercute favorablemente en la estructura municipal.

#### 4.1.2 Proceso Formal de la Reforma.

A seis días de iniciado el nuevo gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, se presentó ante el Congreso la Iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución.

La Iniciativa Presidencial, de fecha 6 de diciembre de 1982, menciona en su exposición de motivos, las razones y - criterios que impulsaron la formulación del respectivo proyecto de reformas al 115.

En primer término habla de Municipio como "sociedad natural domiciliada" que constituye "una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político" (3), de lo cual se aprecia-

---

(3) El Marco Legislativo para el Cambio. Presidencia de la República. México, 1983. Tomo 3. Pág. 15.

la inclinación hacia la teoría jusnaturalista que en párrafos precedentes hemos hecho mención.

Asimismo, más adelante se refiere al Municipio como - "la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa" (4); aquí podemos distinguir la alusión a la corriente legista de la que también ya hemos hablado.

Es así como lo anterior nos conduce a reiterar la opinión vertida en el primer apartado de esta tesis, donde nos inclinamos a creer que el Municipio es una comunidad natural que surgió espontáneamente; y que más tarde el Estado lo reconoce, pero sin ser una creación de aquél. Quizá ésta sea la interpretación que se le deba dar a los conceptos que maneja la iniciativa.

En el mismo orden de ideas, se remonta a los antecedentes históricos de nuestro municipio, el Calpulli Azteca; la instauración del primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz; la importancia que revistió la prolongada época colonial en las etapas de la Independencia, la Reforma y el

---

(4) Idem. Pág. 16.

Porfiriato; y la trascendencia de la Revolución Mexicana, -  
hecho previo a la promulgación de la Constitución de 1917.

Por otra parte habla de la tendencia centralizadora -  
que se ha ido manifestando en nuestra realidad política, que  
si bien en un principio sirvió de base para consolidar los -  
intereses de la nación, hoy "se ha convertido en una gran li  
mitante para la realización de nuestro proyecto nacional"(5),  
es por ello que resulta ineludible revertir esta corriente,-  
a efecto de fortalecer nuestro sistema federal; de tal forma  
que para lograr la descentralización es necesaria la revi---  
sión de competencias constitucionales entre Federación, Esta  
dos y Municipios, con el propósito de lograr el equilibrio -  
entre las tres instancias de gobierno.

En otro párrafo, la Iniciativa reconoce al Municipio -  
como auténtica escuela de la democracia, en razón de su es--  
trecho y directo contacto con la población; sobre el particul  
lar, Jorge Carpizo lo define como "una institución político-  
jurídica muy importante porque constituye el nivel de go---  
bierno más cercano a las personas, aquél con el cual se tie-  
ne más contacto y aquél del que depende la prestación de los  
servicios cotidianos que afectan en forma directa la existenci

---

(5) Idem. Pág. 16.

cia misma de las personas" (6).

El municipio, visto como institución político-jurídica, es sin lugar a dudas el nivel de gobierno que más contacto tiene con la población, y parafraseando al maestro Francisco Berlín Valenzuela, con esa forma de vivir que es la democracia.

Así, la democracia entendida como "el gobierno del pueblo, por el pueblo (directa o indirectamente) y para el pueblo" (7), tiene su fundamentación constitucional en la fracción primera inciso A, de su artículo 3º, considerándola "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" (8).

Partiendo de este principio, podemos considerar que el Municipio es la primera expresión política de la libertad individual, y que la libertad municipal constituye el cimiento de nuestras instituciones sociopolíticas.

- 
- (6) Carpizo, Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México". Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. Pág. 233.
- (7) Basave Fernández del Valle, Agustín. Teoría del Estado. Fundamentos de Filosofía Política. Edit. Jus, S.A. México, 1979. Quinta Edición Pág. 143.
- (8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Es el Municipio, la manifestación más directa, concreta y auténtica del poder del pueblo, al permitirse la participación democrática de los ciudadanos con la autoridad; por lo que al existir un vínculo más estrecho entre gobernantes y gobernados hay mayor posibilidad de satisfacer las necesidades de interés público, a fin de alcanzar mejores condiciones de vida para la comunidad.

Remontándonos nuevamente a los planteamientos de la - Iniciativa, ésta determina que se preveen con la reforma, algunos cambios "tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los estados y la Federación". (9).

Por lo que, para la realización de estos cambios constitucionales, se tomaron en cuenta "las realidades sociológicas y económicas de los municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de

---

(9) El Marco Legislativo para el Cambio. Pág. 17.

sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa". (10), así al fortalecer el desarrollo de los municipios, los ciudadanos sentirán más arraigo a su territorio y se evitará la constante emigración del campo hacia las ciudades.

En resumen, la Iniciativa de reformas al 115 constitucional presentada ante el Congreso, contiene diez fracciones, de las cuales siete corresponden a la materia estrictamente municipal (I, II, III, IV, V, VI y VII); dos regulan aspectos comunes a Estados y Municipios (IX y X), y una exclusivamente al marco Estatal (VIII).

La Iniciativa, que fuera presentada ante el Congreso de la Unión, entró por la Cámara de Senadores, la cual se turnó a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación, y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social.

Dichas comisiones firmaron su dictamen el 23 de diciem

---

(10) Idem. Pág. 18.

bre del mismo año, en el que hicieron suyas la Iniciativa - y los argumentos básicos de la exposición de motivos. El debate se redujo a la exposición de cuatro de sus integrantes, concluyendo finalmente con la votación que resultó favorable por unanimidad de 56 votos.

De la Cámara de Senadores, se recibió en la Cámara de Diputados el citado proyecto, junto con la minuta del Senado, el cual fue turnado a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

El Dictamen de las Comisiones de la Cámara de Senadores, firmado con fecha 28 de diciembre, aunque breve, fue - preciso, habló de municipio como "la célula social, política y económica que a través de nuestra historia ha sido baluarte de costumbres y adalid del cambio" (11).

Respecto del Debate, éste resultó de gran interés, - aún cuando de los 312 diputados presentes, sólo 8 tomaron la palabra; intervinieron miembros de los distintos partidos políticos, a saber: PSUM, PAN, PPS, PST, PDM y PRI.

---

(11) Idem Pág. 63.

Por ejemplo, el Partido Socialista Unificado de México, rechazó la idea de que la legislatura del Estado tenga la facultad para desaparecer ayuntamientos, por considerar que "atenta, vulnera y liquida al municipio libre" (12), asimismo, se pronunció en contra del dictamen por no estar de acuerdo en que se le otorgara a la legislatura la materia la boral, debiendo corresponder al Congreso de la Unión.

Quizá la intervención más explícita y profunda, fue la del Partido Popular Socialista; el primero de sus representantes comenzó por hacer una comparación del entonces texto actual y el texto propuesto, considerando que con la introducción del nuevo 115 constitucional; se limitarían aún más las atribuciones municipales.

Por lo que se refiere a los partidos restantes, éstos, en términos generales, se manifestaron a favor de la Iniciativa, por ser propicia para el desarrollo de nuestros municipios.

Después de ser discutido el dictamen de las Comisiones, y de la intervención de los diputados de los referidos grupos ideológicos, se procedió a tomar la votación, aprobando-

---

(12) Idem. Pág. 70.

se la minuta de la Iniciativa en los términos del dictamen -  
por 293 votos en pro y 19 en contra.

La minuta aprobada por el Congreso de la Unión, se -  
turnó a las Legislaturas de los Estados, de las cuales 19 -  
contestaron con voto aprobatorio de Debates, declarándose a  
probado por la mayoría el referido proyecto.

Acto seguido, la Comisión Permanente del Congreso, en-  
uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la -  
Constitución, previa la aprobación de la mayoría de las legis-  
laturas locales, declaró reformado y adicionado al artículo-  
115 de la Carta Fundamental.

Finalmente, el referido Decreto fue promulgado el 2 de  
febrero de 1983, y publicado en el Diario Oficial de la Fede-  
ración el 3 del mismo mes y año, entrando en vigor al día -  
siguiente de su publicación.

#### 4.2 SUSPENSION Y DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS.

Corresponde ahora estudiar la adición a la fracción I-  
del artículo 115 constitucional, mediante la cual se fijan -  
los requisitos y procedimientos para que las legislaturas de  
los Estados puedan intervenir sobre los poderes municipales.

La adición a la mencionada fracción establece en su -  
texto original:

"Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos ter-  
ceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamien-  
tos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revo-  
car 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.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o -  
por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros,  
si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones  
los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las -  
Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Mu-  
nicipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su car-  
go, será substituído por su suplente, o se procederá según-  
lo disponga la ley" (13).

Es importante en primer término, profundizar en lo que

---

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

significa la suspensión de un ayuntamiento, para así determinar que fue lo que quiso decir el legislador respecto a la adición a la mencionada fracción.

Estamos de acuerdo en que se pueda suspender o desconocer el mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento, por el hecho de que, en caso de incurrir en alguna falta que se califique de grave, se le podrá retirar la investidura de su cargo, ya sea temporal o definitivamente; además de que la propia ley prevé que cuando algún miembro dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente.

En cambio, no creemos que sea posible suspender un ayuntamiento en su totalidad, en virtud de que la suspensión jamás se da respecto a los entes públicos, toda vez que éstos están investidos de una personalidad jurídica (propia de todo ente moral), que no permite la citada suspensión; es decir, en el caso del ayuntamiento que constituye la voluntad del Municipio, éste sólo podría desaparecer por fusión o por mandato legal, y de ser así, también desaparecería el propio Municipio.

En el fondo, el problema es distinguir el Ayuntamiento como una estructura orgánica del Municipio, de los servidores públicos que están a cargo de esta estructura. Las faltas -

graves precisamente son cometidas por dichos servidores, por lo cual sería excesivo declarar la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento en su totalidad cuando la sanción corresponde sólo a sus servidores.

Respecto a lo anterior, Juan Ugarte Cortés juzga que - la suspensión de ayuntamientos sólo opera en los casos extremos de cataclismos, guerras o invasiones en que sean arrasados materialmente.

Ahora bien, al hablar la iniciativa presidencial sobre la citada adición, justifica su incorporación al texto constitucional, mencionando lo siguiente:

"Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de ingerencias o intervenciones en sus - mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo - consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo" (14).

---

(14) El Marco Legislativo para el Cambio. Pág. 19.



Es importante aclarar que cuando la iniciativa se refiere a generalizar sistemas existentes en la mayoría de las Constituciones locales, se debe a que antes de la reforma, ya existían muchas formas de revocar el mandato de los Ayuntamientos, que por lo general era facultad exclusiva del Gobernador, quien podía suspender o cesar a funcionarios municipales según su arbitrio, y sólo en algunos casos, previa aprobación de la Legislatura local.

Sobre el particular, José Gamas Torruco comenta que en algunas Constituciones locales se establecía la facultad de que el gobierno estatal declarara desaparecidos los ayuntamientos, como en las Constituciones de Baja California, Michoacán, Hidalgo y San Luis Potosí; expresa además que, estas normas "contenían una clara violación al principio de que toda responsabilidad oficial amerita un juicio en el que se garanticen las formalidades del procedimiento" (15), principio constitucional que se encuentra consignado en el artículo 14 del propio ordenamiento.

Es por ello que no puede revocarse o suspenderse el mandato de algún miembro del ayuntamiento, si no es previamente

---

(15) Gamas Torruco, José. "Federalismo y Municipalismo" Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. Pág. 196.

oído en un juicio en donde exista la oportunidad para rendir pruebas y alegatos; la suspensión no es ahora como lo fue hasta antes de las reformas al artículo 115 de nuestra Constitución: una declaración unilateral del Gobernador.

De ahí que la iniciativa hable de consagrar un principio de seguridad jurídica, del cual hemos creído conveniente hacer un paréntesis para explicarlo.

El principio de seguridad jurídica es uno de los fines del Derecho, como lo son además, el bien común y la justicia. J.T. Delos define a la seguridad jurídica como "la garantfa dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquel (individuo en el Estado, Estado en la comunidad internacional) que tiene la garantfa de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y por consecuencia regulares, -conforme a la regla-, legftimos -conforme a la ley-" (16).

En el caso de los Ayuntamientos, cuando se llegaran a

---

(16) J. T. Delos. Los Fines del Derecho. U.N.A.M. México, 1975  
Pág. 47.

manifestar las causales de revocación, suspensión o declaración de falta absoluta de la mayoría de sus miembros, éstos tendrán la garantía de que podrán ofrecer las pruebas y alegatos que a su juicio convengan, mediante un procedimiento legalmente establecido para ello.

Continuando con la idea, al establecer la reforma que se suspenderán los poderes municipales por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, luego se entiende que la ley local habrá de determinar cuales son las causas graves que ameriten el desconocimiento de estos poderes; pero en nuestra apreciación, consideramos que por el cuidado que requiere la materia, debió haber quedado bien definida constitucionalmente.

No obstante que el autor Salvador Rocha Díaz considera que solamente en el futuro, de acuerdo a la realidad social-mexicana, se podrá determinar si es necesario elevar a nivel constitucional, la enumeración de dichas causas, debiendo tomar en cuenta que "la Carta Magna no puede contener regulación detallada, sino principios fundamentales que deben desarrollar las leyes federales o locales, según el ámbito material de competencia" (17).

---

(17) Rocha Díaz, Salvador. "Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia". Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. Pág. 277.

Hasta aquí, tenemos que la referida adición, resulta de gran trascendencia para el desarrollo político de los municipios; en términos generales podemos decir que es benéfica, pero lo importante es que efectivamente se aplique conforme a derecho, es decir, aún cuando se pretende fijar los requisitos y procedimientos para que las legislaturas locales intervengan sobre los poderes municipales, por otra parte, como lo expresa Ugarte Cortés, "queda también abierta la posibilidad para legalizar la frecuente y nociva declaración de suspensión o desaparición de poderes municipales"(18).

Argumenta el autor que, dicha adición "consagra constitucionalmente una práctica negativa que puede convertir a los ayuntamientos en blanco certero de las legislaturas y de algunos gobernadores" (19).

Lo anterior nos hace recordar lo que aconteció en el municipio de Juchitán de Zaragoza, en el Estado de Oaxaca, en el que arbitrariamente el Congreso estatal declaró la desaparición de los poderes municipales; los hechos fueron los siguientes:

---

(18) Ugarte Cortés, Juan. Op. cit. Pág. 24.

(19) Idem. Pág. 87.

El enfrentamiento entre dos grupos antagónicos, la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se vió intensificado con motivo de un incidente ocurrido el 31 de julio de 1983, fecha en que la alianza PSUM-COCEI inició un mitin de cierre de campaña electoral para la renovación del Congreso del Estado, y que al término del recorrido frente al palacio municipal, un grupo de priistas irrumpió a los manifestantes, agrediéndolos primero a pedradas y después a balazos.

La COCEI es una organización política que se fundó - aproximadamente hace trece años, misma que surgió de la - unión de estudiantes que se abocaron a la defensa de los campesinos y obreros de la región; agrupación a la que pertenece casi la totalidad del pueblo juchiteco. Dicha agrupación, en alianza con el Partido Socialista Unificado de México - (PSUM), ganó las elecciones municipales en Juchitán para el período 1981-1983; y desde entonces el órgano de gobierno de dicho municipio fue objeto de hostigamientos políticos y económicos por parte del grupo priista.

Como consecuencia del enfrentamiento entre priistas y coceístas, el día 3 de agosto, el Congreso local de Oaxaca declaró en sesión extraordinaria, el desconocimiento del ayuntamiento en poder de la COCEI, acordando el desafuero político

co del alcalde juchiteco Leopoldo de Gyves, por considerar - que durante su cargo "fue incapaz de brindar garantías a la comunidad, quebrantó gravemente el orden constitucional y fomentó la violencia..." (20). Asimismo, el Congreso del Estado facultó al ejecutivo local para designar un Consejo Municipal para concluir el periodo legal correspondiente.

Sin embargo, el alcalde de Juchitán no tuvo oportunidad de comparecer ante el Congreso local, pues a la hora en que recibía el telegrama para notificarle que debía presentarse a la audiencia, la Cámara decidía el desconocimiento.

En este suceso, claramente se puede apreciar que fue violado el derecho de audiencia, toda vez que el susodicho - presidente municipal no tuvo tiempo ni oportunidad para rendir las pruebas que acreditaran su inocencia.

Lo interesante fue que el Congreso del Estado de Oaxaca fundamentó su decisión precisamente en la referida fracción I del 115 constitucional, justificando la aplicación - del citado artículo de la forma siguiente:

---

(20) Sanmartín, Ismael. "Desconocen al cabildo de Juchitán; se nombra un concejo [sic] municipal", en el periódico "El Universal", México, D.F. 4 de agosto de 1983.

El Congreso Local, en un desplegado publicado en un -- diario capitalino, ante los C.C. Presidentes de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, argumentó que no fue violado el artículo 115 en su - versión reformada, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 3 de febrero del año que corría, - ya que en el artículo segundo transitorio se ordenó que el - Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en - el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de dicho ordenamiento, procederían a reformar y adicionar las Leyes Federales, así como las constituciones y leyes locales, - respectivamente, para proveer el debido cumplimiento de las bases contenidas en el mismo.

Defendió su postura expresando que "no hubo violación del artículo 115 Constitucional por no estar aún en vigor" (21).

En contraposición con lo anterior, debemos recordar - que el artículo primero transitorio del 115 establece que el Decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; por lo que, en nues--

---

(21) Diputación Federal de Oaxaca. "C.C. Presidentes de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia", en el periódico "Excelsior". México, D.F. 20 de agosto de 1983.

tra opinión el artículo segundo transitorio al decir que en el término de un año debían ser reformados todos los ordenamientos locales, no se refiere a que hasta esa fecha sería vigente el mencionado Decreto, ya que con base en la hegemonía de la Constitución, ésta prevalece sobre las leyes locales.

El artículo 133 constitucional corrobora la idea anterior, el cual consagra el principio de la supremacía de la Constitución, de las Leyes del Congreso de la Unión y de los Tratados Internacionales frente a las constituciones y leyes de los Estados.

Para concluir, respecto de esta fracción es preciso que las facultades que se otorgan en ella a las legislaturas locales, sean especificadas en sus alcances, a fin de que no se fomente una irracional utilización de las mismas como medio de presión para satisfacer únicamente intereses personales, lo cual iría en detrimento de la autonomía municipal que se pretende garantizar con todo este artículo.

#### 4.3 PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS MUNICIPIOS

Continuando con el estudio del 115, nos referiremos a la personalidad jurídica de que goza el Municipio; así tene-



mos que la fracción II del propio artículo señala en su primer párrafo:

"Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley" (22).

Antes de la reforma, el párrafo decía: "Los municipios serán investidos..." por lo que sólo cambió el verbo "serán" por "estarán". Al respecto, el autor Salvador Valencia-Carmona opina que tal modificación, quizá tenga que ver con la postura jusnaturalista que adoptó el Ejecutivo en la Iniciativa, puesto que en su exposición de motivos muestra una gran inclinación por esta corriente, al concebir al Municipio como "una sociedad natural domiciliada".

Consideramos que sí es importante este cambio de verbo, pues "serán" resulta como un supuesto que se deba condicionar a algo, y "estarán" confirma el hecho de que el Municipio tiene personalidad jurídica.

Persona jurídica es todo ser susceptible de derechos y obligaciones, proviene de la palabra personae, que era la -

---

(22) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

máscara que usaban los actores en los teatros romanos para proyectar la voz. Las personas se clasifican en personas físicas y personas jurídicas colectivas o personas morales; respecto de estas últimas hablaremos más ampliamente, por ser el Municipio una persona moral.

La persona jurídica colectiva, está constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes, sin que se deba confundir la personalidad jurídica de sus integrantes con la de la persona jurídica colectiva.

Marie Benoit Schwalm define a la persona moral como "la individualidad propia a una sociedad que se ordena por sí y según la razón a su propio fin" (23).

Diversas teorías pretenden explicar la existencia de la personalidad jurídica; de entre las más conocidas son la de la ficción y la del patrimonio de afectación. La primera considera a la persona jurídica colectiva como un ente ficticio creado por el derecho que en el fondo carece de voluntad y de una objetividad propia. La segunda, afirma que las personas jurídicas colectivas no tienen una realidad, sino que

---

(23) Benoit Schwalm, Marie. La Societé Et L'Etat. Flammarion 1937. Pág. 83. Citado en De la Garza, Sergio Francisco. El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno, Ed. Jus. México, 1947. Pág. 60.

son un patrimonio destinado a un fin.

A pesar de las anteriores teorías, existe un gran número de autores que reconocen que respecto del Estado y el Municipio no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad; así lo expresa Miguel Acosta Romero: "el primero existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos genéricos, aun cuando con diferencias específicas" (24).

Es importante aclarar que se debe distinguir entre ente social y ente jurídico, ya que aun cuando el Derecho no reconociera la personalidad de determinada colectividad, ésta seguiría existiendo en virtud de su realidad sociológica, no debemos olvidar la existencia natural del Municipio de acuerdo con la teoría jusnaturalista. Ya en páginas anteriores mencionamos que el Municipio es una comunidad natural a quien el Derecho debe reconocer; así, la propia Constitución le otorga al Municipio la personalidad jurídica que se traduce en un pleno reconocimiento como ente público.

Otra de las tesis que hablan de la personalidad jurídica

---

(24) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1981. Cuarta Edición. Pág. 40.

ca, considera que se puede hacer una distinción entre persona pública mayor -el Estado-, y personas públicas menores -las entidades federativas, los municipios y los organismos públicos descentralizados-; respecto de estas últimas se pueden presentar las siguientes características:

1. La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad.
2. Una personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes.
3. Denominación o nombre.
4. Ambito geográfico y domicilio.
5. Patrimonio.
6. Régimen jurídico propio.
7. Objeto.
8. Organos de representación y administración.
9. Fines.

Después de explicar brevemente lo que en doctrina es la personalidad jurídica, llegamos a la conclusión de que por lo que se refiere al municipio, la citada fracción II del propio 115 es en esencia igual que antes de las reformas de 1983, lo cual confirma la intención del gobierno federal para dotar al Municipio de una verdadera libertad de acción para gobernarse por sí mismo.

## 4.4 FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Siguiendo con las reformas al artículo 115, se introduce en el párrafo segundo de la fracción II, la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, agregando la reforma constitucional:

"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" (25).

Esta importante adición se puede entender como el resultado de la personalidad jurídica que poseen los Municipios, es decir, se da la posibilidad para que éstos ejerzan la facultad reglamentaria con apego a las respectivas constituciones de los Estados y a las leyes orgánicas municipales.

Dicha facultad de expedir reglamentos, algunos autores

---

(25) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la consideran como una facultad cuasi legislativa, pero a - nuestro juicio, ésta es meramente de carácter administrativo, ya que de acuerdo a la distribución de competencia en nuestro sistema constitucional, la facultad legislativa está reservada al Congreso de la Unión. A efecto de profundizar sobre lo anterior hablaremos más ampliamente sobre los reglamentos.

Desde el punto de vista genérico, el reglamento es "el conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad - competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia" (26).

Los reglamentos pueden ser de particulares y de autoridad; estos últimos son de diversas especies, por ejemplo: reglamentos internos de los órganos del Estado; reglamentos autónomos, que según la teoría de Gabino Fraga, son expedidos directamente por el Poder Ejecutivo, para reglamentar preceptos constitucionales, sin embargo, Acosta Romero critica esta teoría, puesto que, con base en el artículo 89, fracción I de la Constitución, el Ejecutivo Federal "sólo tiene facultad expresa para proveer en la esfera administrativa a la -

---

(26) Acosta Romero, Miguel. Op. cit. Pág. 381.

exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pero no para reglamentar directamente la Constitución" (27); reglamentos de necesidad, que se dictan cuando existe una situación anormal, de grave deterioro de la paz pública, o de alteración del orden público, (en México no existe este tipo de reglamento, sino leyes de emergencia, de acuerdo con la Ley de Prevenciones Generales); y reglamentos administrativos.

El reglamento administrativo "es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas) creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de la ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia, en la esfera administrativa" (28).

El municipio, a través de su Ayuntamiento tiene la facultad de expedir este tipo de reglamentos.

Los elementos del reglamento administrativo son los siguientes:

---

(27) Idem. Pág. 386.

(28) Idem. Pág. 389.

"1. Es una manifestación unilateral de voluntad, del órgano público competente, en virtud del poder y autoridad que le confieren la Constitución y la ley.

2. Constituye normas jurídicas generales, lo que las diferencia de los actos de la Administración, que producen efectos concretos o individuales.

3. Es la expresión de una actividad legislativa de la Administración, desde el punto de vista material, por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

4. El reglamento se emite a través de un procedimiento distinto al de la ley expedida por el Congreso" (29).

En este orden de ideas encontramos que la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, en su Capítulo VII De la Formulación, Vigencia y Aplicación del Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General, artículo 40, establece textualmente:

"El Bando de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio Municipal, para su validez, deberán sujetarse al siguiente procedimiento:

---

(29) Idem. Pág. 388.



I. Ser discutidos y aprobados cuando menos por la mayoría de los miembros del Ayuntamiento, en Sesión de Cabildo;

II. Ser publicados en la Gaceta Municipal, que al efecto se editará;

III. Tener el encabezado siguiente: "De conformidad con las bases normativas establecidas por el Congreso del Estado, y en ejercicio de sus facultades el Ayuntamiento Constitucional de..... ha tenido a bien expedir el siguiente....."

IV. Llevar al calce la fecha de su expedición, y

V. Ser firmados por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento" (30).

Por otra parte, en el Manual de Administración Municipal que elaboró la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, se establecen los diferentes tipos de reglamentos, es decir, se hace una clasificación de los distintos reglamentos que ordenan las funciones de los ayuntamientos y la vida de la comunidad.

Estos reglamentos, según el citado Manual, pueden ser principalmente de cuatro tipos; aún cuando el número podría -

---

(30) Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.

variar de acuerdo con las características de cada municipio:

1. Reglamento Interior del Ayuntamiento.
2. Reglamento que establezca y regule la organización administrativa del municipio.
3. Reglamento que establezca y regule las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria.
4. Reglamento que establezca y regule la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

En resumen, esta nueva facultad que se le otorga a los Ayuntamientos, es consecuencia natural de la intención de dotar de autonomía al Municipio, ya que como uno de los niveles de gobierno existentes en nuestro país, debe darsele posibilidad de expedir ciertas normas aplicables a las personas que se circunscriben dentro del territorio donde se extiende su ámbito de competencia. Además resulta muy sano que quien está en contacto más directo con la realidad del grupo social a quien dirige, sea el que regule algunas de las relaciones entre sus miembros y entre éstas y la autoridad municipal.

## 4.5 SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Toca el turno de hablar sobre la fracción III del artículo 115, que en su primer párrafo señala en forma enunciativa y por primera vez, los servicios públicos municipales, - además de contener aspectos relevantes para el desarrollo de los Municipios; la reforma constitucional expresa concretamente:

"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 abastos
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Las demás que las Legislaturas locales determinen - según las condiciones territoriales y socio-económicas 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 corresponda" (31).

Antes de ahondar respecto de esta fracción III, hablemos un poco de lo que es el servicio público. Ya en páginas anteriores hemos expresado que el Municipio no es solamente un prestador de servicios públicos, en virtud de que también realiza actividades de carácter político y administrativo, sin embargo, no podemos negar que la prestación de servicios públicos es una actividad primordial que el Municipio debe realizar adecuadamente a fin de satisfacer necesidades de interés general.

Existen diversas teorías que pretenden precisar lo que es el servicio público:

I. La que lo considera como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes. Uno de sus expositores es León Duguit, quien considera que el servicio público es el fundamento

---

(31) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

esencial del Derecho Público, traducido este último "en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido" (32).

Esta teoría ha sido objeto de numerosas críticas, ya - que confunde toda actividad del Estado, con los servicios públicos. Sobre el particular, Rafael Bielsa distingue entre - "función pública" -que es lo abstracto y general-, y "servicio público" -que es lo concreto y particular-.

2. La que lo caracteriza como toda la actividad de la Administración sujeta a un procedimiento de Derecho Público. Jeze, su expositor, confunde el término de servicio público- con el del régimen jurídico que lo regula, es decir, considera que el servicio público se da cuando para satisfacer una- necesidad de interés general, el ente público puede recurrir a reglas de Derecho Administrativo.

3. La que lo concibe como una parte de la actividad - del Estado. Su expositor Adolfo Posada, se refiere a servicio público, en relación a la función administrativa que se-

---

(32) Duguit, León. Les Transformations Du Droit Public. Pág. 52 citado en Acosta Romero, Miguel Op. cit. Pág. 447.

resuelve concretamente en servicio.

Aun cuando existen diversos criterios que intentan hallar una definición acertada de servicio público, la mayoría de los autores concuerdan en que tiene como finalidad satisfacer necesidades de interés general. El autor Miguel Acosta Romero, señala que con base en las anteriores teorías, los caracteres más importantes del servicio público son:

"1. Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.

2. Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el Derecho Público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de Derecho Privado.

3. La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares (mediante concesión).

4. El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general; régimen jurídico, que es de Derecho Público" (33).

En estos términos, el citado autor define al servicio público como "una actividad técnica encaminada a satisfacer-

---

(33) Acosta Romero, Miguel. Op. cit. Pág. 375.

necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante -  
prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Dere-  
cho Público, que determina los principios de regularidad, -  
uniformidad, adecuación e igualdad" (34), actividad que pue-  
de ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante  
concesión).

Alcides Greca expresa que "servicio público es toda -  
prestación concreta del Estado o de la actividad privada, -  
que tendiendo a satisfacer necesidades públicas, o indirectamente  
por los particulares mediante concesión, arriendo o -  
una simple reglamentación legal, en la que se determinen las  
condiciones económicas y técnicas en que debe prestarse, a -  
fin de asegurar su menor costo, efectividad, continuidad y  
eficacia" (35).

Los servicios públicos se pueden clasificar en:

1. Esenciales y secundarios, en razón de su importan-  
cia. Los primeros se refieren al cumplimiento de los fines -  
que justifican la existencia de la personalidad administrativa

---

(34) Idem. Pág. 375.

(35) Greca, Alcides. Derecho y Ciencia de la Administración Municipal. Santa Fe, 1943. Tomo III. Pág. 194. Citado en De la Garza, Sergio Francisco. Op. cit. Pág. 172.

va de que se trate, en el caso del Municipio serían por ejemplo los servicios de agua, luz o drenaje, los segundos son aquéllos cuya creación no deriva de lo que constituye la base esencial de la existencia del ente de que se trate, en este caso sería el servicio de tranvías por ejemplo.

2. Necesarios y voluntarios, esta clasificación es en razón a la obligatoriedad que tenga la entidad pública de -- prestar determinados servicios conforme a la ley, en el caso de nuestros Municipios, de acuerdo con la reciente reforma - constitucional, existen determinados servicios públicos que se establecen como una obligación común de todos y cada uno de ellos.

3. Por razón de su utilización pueden ser obligato--- rios o facultativos, los primeros son aquéllos cuyo uso se - impone a los particulares por motivos de interés social - (agua, alcantarillado), los segundos, son aquéllos cuyo uso queda a la libre aceptación del usuario (teléfono, luz, correo).

4. Por razón de competencia, pueden ser exclusivos y concurrentes, según puedan ser atendidos únicamente por la entidad administrativa, en este caso el Municipio, o por éste y los particulares, separadamente o en colaboración.



5. Por la persona administrativa de quien dependen - pueden ser: federales, estatales y municipales.

6. Por razón de los usuarios, se clasifican en generales y especiales, los primeros consideran los intereses de - todos los ciudadanos y se encuentran al alcance del aprove--  
chamiento de todos (alumbrado público); los segundos sólo se ofrecen a aquellas personas que se encuentren en una circun-  
tancia determinada (asistencia a los pobres).

En nuestro país, la prestación de servicios públicos - se da por el Estado Federal, a través de la Administración -  
Pública Centralizada (Secretarías de Estado y Departamento -  
Administrativo), y Descentralizada (Organismos Descentraliza-  
dos y Empresas de Participación Estatal).

Remontándonos nuevamente a la fracción III del propio 115, es interesante señalar que tal como lo plantea la prime-  
ra parte de la citada fracción, se puede interpretar que -  
atendiendo a la capacidad administrativa y financiera de los ayuntamientos, se determinará qué servicios públicos pueden-  
prestar directamente los Municipios, y por consiguiente, -  
aquellos Municipios que no tengan capacidad para prestar de-  
terminados servicios públicos podrán establecer convenios -  
con el Estado para la administración o prestación del Servi-

cio Público.

Estos convenios realmente se dan en la práctica, pre--  
tendiendo atender la verdadera problemática de los servicios  
públicos municipales, toda vez que en el clausulado de los -  
mismos se establece cuáles son las actividades a desarrollar  
y en que medida va a participar el Gobierno local en el muni-  
cipio; derivados del Plan Nacional de Desarrollo, denomina--  
dos Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), son suscritos por  
todos y cada uno de los Gobiernos de los Estados y el Gobier-  
no Federal; son instrumentos de la política del Presidente -  
Miguel de la Madrid en materia de planeación, y que en últi-  
ma instancia apoyan de alguna manera al Municipio.

Otro aspecto importante es que la Constitución solamen-  
te menciona un mínimo de servicios públicos que los Muni--  
cipios pueden proporcionar y en ningún momento los limita al-  
máximo. De tal suerte que confiere a la Legislatura local la  
facultad de fijar algunos otros servicios públicos que en de-  
terminado momento podrían prestar los Municipios.

El penúltimo párrafo de la fracción III establece que-  
además de los servicios públicos que enuncia, habrá también-  
aquéllos que determine la Legislatura local tomando en cuen-  
ta las condiciones territoriales y socio económicas de los -

Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sobre el particular, en el Manual de Administración Municipal editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República se habló de una tipología municipal conveniente, para los 2,378 municipios que existen en la República, tomando en consideración principalmente: el número de habitantes, sus actividades económicas más importantes, la prestación de los servicios públicos, y los servicios educativos, así como el presupuesto de ingresos y las características de los asentamientos humanos, entre otros aspectos.

Con base en lo anterior se hace una clasificación de 4 tipos de municipios:

1. El Municipio Rural, que se caracteriza por tener una población menor de 30 mil habitantes; cuenta con escasos servicios públicos como son el agua potable y el alumbrado; sus principales actividades económicas son la agricultura, la ganadería, la pesca y la minería; los servicios educativos son apenas a nivel de primaria; sus asentamientos humanos son pequeñas comunidades dispersas en el ámbito territorial municipal, y su presupuesto anual de ingresos es menor -

de 300,000.00 pesos.

2. El Municipio Semiurbano, cuya población varía de los 30,000 a los 60,000 habitantes; sus principales actividades económicas son la agricultura, la ganadería, el comercio y la pequeña industria; se incluye entre los servicios educativos el nivel de secundaria; los principales servicios públicos son el agua potable, el alumbrado, el rastro, el de mercados, el de panteones, el de limpia y el de drenaje; su presupuesto anual de ingresos varía entre los 300,000.00 y los 2'000,000.00 de pesos, y sus asentamientos humanos se distribuyen en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante que es la cabecera municipal.

3. El Municipio Urbano, que tiene una población que va de 60,000 a 150,000 habitantes, sus principales actividades económicas son la agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio y el turismo; cuenta con todos los servicios públicos, tales como agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación de calles, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados y transporte urbano; proporciona los servicios educativos a nivel profesional; su presupuesto anual de ingresos se calcula entre los 2'000,000.00 y 15'000,000.00 de pesos; sus asentamientos humanos se caracterizan por estar localizados en más de

dos comunidades importantes y poblados regulares.

4. El Municipio Metropolitano, cuenta con más de - - 150,000 habitantes; sus actividades económicas comprenden - el comercio, la industria, el turismo, la agricultura y la ganadería tecnificadas; cuenta con servicios educativos de todos los niveles, es decir, desde primaria hasta postgrado; proporciona todos los servicios públicos; el asentamiento - de su población se localiza en grandes concentraciones urbanas, así como en poblados importantes, y su presupuesto de - ingresos se calcula en más de 15'000,000.00 de pesos anuales

Finalmente, el último párrafo de esta fracción tercera señala la posibilidad de que los Municipios de un mismo Estado se coordinen para la prestación de los servicios públicos, por lo que, al asociarse los distintos Municipios - para la prestación de los servicios públicos, se fomenta el desarrollo de las distintas comunidades de un mismo Estado. Sin embargo, esta Coordinación intermunicipal también debería ser para un desarrollo Municipal en todos los aspectos que le corresponden y no sólo en materia de servicio público.

#### 4.6 ADMINISTRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

Para proseguir, estudiaremos la fracción IV del artículo

lo 115 constitucional, mediante la cual se establecen las bases para la nueva regulación hacendaria y financiera de los municipios.

La citada fracción señala en su texto original lo si--  
guiente:

"Los municipios administraran 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 adi  
cionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad in-  
mobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, -  
traslación y mejora así como las que tengan por base el cam-  
bio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado  
para que éste se haga cargo de algunas de las funciones rela  
cionadas 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 Legisla

turas 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 de 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 Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles" (36).

Respecto de esta fracción, la Iniciativa señala que - por la amplia reiteración y sustentación en la consulta popu

---

(36) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

lar, "se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal" (37), de acuerdo con la proclama del Constituyente de Querétaro quien manifestó en aquel entonces que - no podría haber cabal libertad política en los Municipios, - en tanto éstos no contaran con autosuficiencia económica.

En el segundo capítulo del presente trabajo nos damos cuenta, a través de los pronunciamientos de los Constituyentes más destacados de 1917, de la importancia que reviste la libertad económica que se le pueda otorgar al Municipio toda vez que sin ella, no puede cumplir cabalmente en la realización de actos de carácter público.

Por otra parte, es importante mencionar que el Sistema Fiscal Mexicano tiene su fundamentación en el artículo 31 - fracción IV de la Constitución Política, la cual establece - como obligación de los mexicanos, contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Ahora bien, el Municipio como organización político-administrativa dotada de autonomía local y con circunscripción

---

(37) El Marco Legislativo para el Cambio. Pág. 21.



territorial definida, ha sido la expresión más auténtica de la vida institucional dentro de una colectividad y desde su nacimiento ha pretendido garantizar la oportuna y suficiente obtención de los recursos necesarios con el fin de satis facer sus propias necesidades.

En sus inicios la hacienda municipal se integraba con los ingresos derivados de la explotación de sus propios fon dos, bienes comunales y bosques y tierras que le perteneciera n; pero después, a partir de las leyes de desamortización los municipios fueron privados de dichos bienes, dejándoles sólo los impuestos y derechos que les fueran fijados - por las Legislaturas de los Estados.

El Constituyente de 1917, facultó al Congreso de la - Unión para determinar las contribuciones del Presupuesto de la Federación, y a los Congresos Locales decretar las con-- tribuciones para los presupuestos estatales y municipales.

Antes de las reformas a la fracción II del Artículo - 115 constitucional -actualmente fracción IV- se establecía que los Municipios administrarían libremente su hacienda, - la cual se formaría de las contribuciones señaladas por las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serían las suficientes para atender a las necesidades municipales y en consecuencia, los ingresos de los municipios estaban suje-- tos a lo que dispusiera anualmente la Legislatura Local.

Cabe hacer notar que desde que se plasmó el artículo 115 en la Constitución de 1917, no se habfan realizado reformas en relación a la Hacienda Municipal, aun cuando en muchas ocasiones se presentaron iniciativas para ampliar lo relativo a esta materia. En capítulo anterior expusimos algunas iniciativas que especificaban ampliamente el aspecto hacendario de los Municipios, pero que desafortunadamente no prosperaron. No fue sino hasta 1983 que se le otorgó mayor autonomía financiera a los Municipios.

La fracción IV del nuevo artículo 115, presenta aspectos de gran importancia en lo que se refiere a la actividad financiera de los Municipios. Determina en forma precisa los ingresos municipales, entre ellos: el impuesto predial y en general lo que derive de la propiedad inmobiliaria, logrando así que el municipio perciba el total del rendimiento de estos gravámenes.

Se le otorga la libre administración de su presupuesto sin la intermediación del Estado, además de que el presupuesto de egresos será aprobado por el propio ayuntamiento con base a sus ingresos disponibles.

De acuerdo con las distintas Leyes Orgánicas Municipales de los Estados, se desprende que la Hacienda Municipal se compone de:

1. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.

2. Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos.

3. Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

4. Los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos.

Es la propia fracción III del artículo 115 constitucional la que enumera el mínimo de servicios públicos que debe prestar el municipio; sobre el particular, cabe señalar que, al proporcionar aquellos servicios públicos necesarios para satisfacer las necesidades de sus habitantes, el Municipio obtiene también un beneficio, es decir, el usuario del servicio debe cubrir al Ayuntamiento una cantidad proporcional por el bienestar que le pueda dar dicho servicio público.

5. Los productos derivados de la explotación de recursos naturales propiedad de la federación que se encuentren en los territorios de los municipios, en los términos y proporción en que se le asignen en las leyes o convenios relativos.

6. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, en los impuestos y demás gravámenes de la federación y de los esta-

dos, que serán enteradas a los municipios por conducto del -  
Gobernador del Estado.

7. Las tasas adicionales que en su caso se fijan por -  
el Congreso de la Unión y por las legislaturas de los Esta--  
dos sobre impuestos federales y estatales.

Para que la federación otorgue a los Municipios la par-  
te proporcional de los ingresos recaudados, es necesario que  
celebren convenios entre ellos mismos.,

La Ley de Coordinación Fiscal es precisamente la que -  
coordina el sistema fiscal de la Federación con los respecti-  
vos de cada Estado, Municipios y Distrito Federal, además fi-  
ja la participación correspondiente a sus haciendas públicas,  
señala las reglas de coordinación administrativa entre las -  
mismas, y establece los organismos de materia de coordina--  
ción fiscal.

El artículo 2° de la ley de referencia, fija a los mu-  
nicipios la participación de ciertas contribuciones que son:

"I. 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el im-  
puesto general de importación y 2% sobre el impuesto general  
de exportación, a aquellos donde se encuentren ubicadas las-  
aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la im-  
portación o exportación que los causen.

II. 95% a todos los Municipios del país del derecho adicional sobre hidrocarburos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, en la siguiente forma:

a) La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponderá:

1. El 10% a los Municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación.

2. El 90% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

b) Las otras dos terceras partes incrementarán dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderán a los Estados que se coordinen en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Estados de modo que cada uno reciba anualmente hasta una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en el año inmediato anterior. El incremento que tenga el Fondo de Fomento Municipal en el año para que se haga el cálculo, en relación con el año precedente, se distribuirá entre los Estados con-

base en las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Si el monto del Fondo de Fomento Municipal fuera inferior al del año inmediato anterior, se distribuirá entre los Estados en las mismas proporciones que les hubieran correspondido en ese año.

Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios - las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, - de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, - garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.

Las cantidades que correspondan a los Municipios en - los términos de las fracciones I y II inciso a), subinciso 1, se pagarán por la Federación directamente a dichos Municipios" (38).

En conclusión, la participación del Municipio en los - ingresos federales, resulta de gran importancia, puesto que - al incrementar sus ingresos, obtiene mayor posibilidad de - cumplir con los objetivos fijados.

8. Los capitales y créditos a favor del Municipio, así como las donaciones, herencias y legados que recibiere.

---

(38) Ley de Coordinación Fiscal.

9. Las contribuciones que perciban por la aplicación - de la Ley de Hacienda.

Por lo que se refiere al Presupuesto de Egresos, es "el instrumento normativo y financiero que determina los plazos- y montos para el ejercicio de los gastos municipales que fue- ron aprobados por el ayuntamiento para efectuarse durante un año" (39).

La formulación y aplicación del presupuesto le corres- ponde a las autoridades municipales, teniendo como objetivo- equilibrar sus erogaciones y sus ingresos durante un período determinado que en nuestro gobierno es de un año.

Anteriormente, los ayuntamientos formulaban su proyec- to de presupuesto de egresos, el cual debía ser aprobado por la Legislatura Estatal, y los ingresos de los Municipios los determinaba exclusivamente la Legislatura del Estado. De - acuerdo con ésto los ingresos los sigue fijando la Legislatu- ra, debido a que en el orden fiscal, sólomente el Órgano Le- gislativo tiene facultad para determinar los impuestos y de-

---

(39) Martínez Cabañas, Gustavo. Administración Estatal y Mu- nicipal. INAP. CONACYT. México, 1985.

rechos que se aplican a la población; pero en cuanto al presupuesto de egresos si hay una reforma, pues ahora los ayuntamientos tienen la facultad de elaborar y aprobar por sí mismos sus presupuestos de egresos conforme a los ingresos-disponibles.

El presupuesto de egresos es un instrumento muy importante de política económica, por medio del cual es posible programar y plantear estrategias de desarrollo, las cuales probablemente los Municipios puedan aplicar.

#### 4.7 DESARROLLO URBANO MUNICIPAL.

El desarrollo urbano es el proceso de urbanización - que día a día va experimentando el Municipio, trayendo como consecuencia cambios económicos y culturales de gran importancia para el despliegue general de nuestro país.

En términos generales, el desarrollo urbano es el crecimiento de las ciudades y centros de población, donde la prestación de los servicios públicos sea eficaz, que exista una adecuada convivencia entre sus habitantes, que haya empleos suficientes y vivienda digna para la población; en sí que exista un equilibrio económico y administrativo con el apoyo de un plan de desarrollo.



A partir de 1976 se empezó a reglamentar lo relativo al Desarrollo Urbano Municipal, es decir, al reformarse el artículo 115 constitucional en ese año, se le otorgaron facultades a los Municipios para participar en la regulación del Desarrollo Urbano Municipal. Sin embargo, en 1964 se presentó ante la Cámara de Diputados, una iniciativa en la que se estipulaba lo relativo a los asentamientos humanos, de lo que en párrafos anteriores hicimos alusión.

Por otra parte debido a las reformas al 115 constitucional y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, surgió una serie de controversias en el país pues se discutía que los Ayuntamientos no tenían facultad constitucional para legislar lo relativo al Desarrollo Urbano.

Ahora, con las reformas de 1983, contenidas en la fracción V del mismo artículo 115 constitucional, se le otorga al Municipio una mayor autonomía en relación al Desarrollo Urbano al establecer que: "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..." (40).

Anteriormente el Municipio sólo estaba facultado para expedir disposiciones administrativas en el ámbito de su com

---

(40) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

petencia y para planear y regular el Desarrollo Urbano Municipal, con la ayuda de las autoridades Federales. Ahora los Municipios además de estar facultados para expedir disposiciones administrativas para regular el Desarrollo Urbano, como son los reglamentos, acuerdos y circulares, también están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano.

La nueva fracción V señala también las atribuciones de los Municipios en esta materia, al indicar que están facultados para "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", y para este fin se les otorga a los ayuntamientos la facultad de expedir "...los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias" (41).

Tres elementos indispensables para el Desarrollo Urbano Municipal son la infraestructura, el equipamiento y la reserva territorial.

---

(41) Idem.

La infraestructura y el equipamiento deben utilizarse en forma racional para inducir el crecimiento urbano donde efectivamente se desea.

La reserva territorial es de gran importancia debido a que por lo general el asentamiento de la población ocurre en lugares que no son adecuados para ello, así pues, le corresponde al Municipio propiciar que el crecimiento de la población ocurra en un lugar ya planeado para ello.

Otro aspecto importante es el financiamiento, ya que facilita en gran medida el Desarrollo Urbano Municipal.

Ahora bien, para lograr que estos elementos antes señalados sean efectivos, es necesario que exista un plan de desarrollo que precise los objetivos que se van a llevar a cabo; un plan cuyos objetivos persigan el bienestar de la población en todos aspectos.

Finalmente, por lo que respecta a la nueva fracción VI, se establece la participación conjunta y coordinada de la Federación, los Estados y los Municipios, cuando existan zonas conurbadas que comprendan municipios de dos o más entidades federativas.

4.8 RELACIONES DE TRABAJO ENTRE EL MUNICIPIO Y SUS SERVIDORES.

Ahora nos referiremos a la reforma que introduce el artículo 115 en su fracción IX, que toca el tema de las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y entre los Municipios y sus trabajadores.

Como antecedente cabe mencionar que la Constitución de 1917, en su artículo 123 otorgó a la Federación y a los Estados, la facultad de legislar sobre la materia laboral, elevándose por primera vez a rango constitucional los derechos de los trabajadores. El citado artículo dispuso:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas, deberán sujetarse a las siguientes bases:..." (42).

Al estar facultadas las entidades federativas para elaborar y decretar sus respectivas leyes de trabajo, éstas formaron sus propios ordenamientos jurídicos al respecto, por -

---

(42) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. U.N.A.M. México, 1969. Pag. 117.

lo que cada una de ellas contenía aspectos distintos en relación con sus trabajadores, acarreando conflictos entre el trabajador y el patrón.

Fue así como el presidente Emilio Portes Gil, presentó ante la Cámara de Senadores la iniciativa de reformas a la fracción X del artículo 73 constitucional, así como el primer párrafo del artículo 123 del mismo ordenamiento; las que una vez aprobadas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929.

La reforma a la fracción X del artículo 73, consistió en establecer una jurisdicción federal que regulara los conflictos que se suscitaran entre dos o más Estados en materia laboral ferroviaria, textil, minera, y en la industria cinematográfica; reformándose posteriormente en 1942, para crear a nivel constitucional una jurisdicción laboral federal.

La parte reformada del 123, quedó en los términos siguientes:

"El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán..." (43).

---

(43) Dávalos, José. "Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios en el Artículo 123 Constitucional". Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983, Pág. 314.

Con la anterior reforma, se dieron las bases para que la legislación laboral fuera unitaria, la cual sólo podría ser expedida por el Congreso de la Unión, sin que las legislaturas locales pudieran legislar en materia de trabajo. Fue así como se dió la necesidad de expedir una Ley del Trabajo que fuera vigente en toda la República.

El 28 de agosto de 1931, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal del Trabajo, mediante la cual se abrogaron todos los ordenamientos expedidos por las legislaturas estatales y aquellas que, expedidas por el Congreso de la Unión, se opusieran a dicha ley.

No obstante que la nueva ley sería unitaria, su aplicación correspondería a las autoridades federales y locales de acuerdo a la competencia que especificara la misma; sobre el particular, se lee en su artículo 1°:

"La presente Ley es de observancia general en toda la República y su aplicación corresponde a las autoridades federales y locales en los casos y términos que la misma establece" (44).

---

(44) Idem. Pág. 315.

Respecto de las relaciones laborales del Estado con -- sus trabajadores, el Artículo 2° se limitó a decir:

"Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del servicio civil que se expidan" (45).

Por lo anterior los trabajadores de los Estados y Municipios quedaron desprotegidos hasta que no se expidieran dichas leyes.

Fue hasta 1938, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, que se promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial - de la Federación el 5 de diciembre del mismo año.

Con el referido estatuto, se reconocieron los principios de la relación laboral, considerando al trabajador como un asalariado que por ser un mero factor de la producción de la riqueza social, sólo tiene como patrimonio su fuerza de - trabajo; además, reconoció los derechos de sindicalización y de huelga; determinó el derecho de antigüedad y la creación de un tribunal para resolver los conflictos que se suscita--

---

(45) Idem. Pág. 316.

ran entre los trabajadores y el Estado.

Poco después, en 1941 se abrogó el citado Estatuto de 1938, al haberse promulgado por el presidente Manuel Avila - Camacho, un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio - de los Poderes de la Unión publicado en el Diario Oficial - de la Federación el 17 de abril del mismo año.

En este nuevo Estatuto que conservó los aspectos generales del anterior, hizo la distinción entre trabajadores de Base y Trabajadores de Confianza; ordenó la formación de escalafones, a efecto de que los ascensos se determinaran de acuerdo a la mayor competencia de los trabajadores y en igualdad de condiciones, prevalecería la mayor antigüedad.

En 1959, ante la presión de los Trabajadores del Estado por elevar a rango constitucional sus derechos, el presidente Adolfo López Mateos, presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de adiciones al 123 del Código Fundamental; y una vez discutida y aprobada, el 5 de diciembre de 1960 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto correspondiente.

Fue por ello que el referido artículo quedó dividido - en dos apartados: el "A" que continuó en los mismos términos



en que estaba hasta antes de la adición y el "B" que fijó - las bases de las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores.

En virtud de la adición al 123 constitucional, se expdió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B", publicada en el Diario - Oficial de la Federación el 20 de enero de 1963, que abrogó al Estatuto de 1941.

Con la incorporación del apartado "B" del artículo 123, se omitió la regulación de las relaciones de trabajo entre - los Estados y Municipios, y sus servidores, lo cual provocó - cierta confusión, debido a que no se podía definir la natura - leza constitucional de estas relaciones de trabajo; se duda - ba entre determinar cual de los dos apartados debía regirlas o si definitivamente este tipo de relaciones laborales no ha - bía sido incluido en la Constitución.

En nuestra apreciación, las relaciones laborales entre los Estados y Municipios con sus trabajadores no se hallaban reguladas ni por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, ni por la Ley Federal del los trabajadores al servicio del - Estado, puesto que estos ordenamientos sólo contemplan las -

relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores. Por lo que se refiere al apartado "A" éste tampoco podría regular este tipo de relaciones puesto que la razón de ser de la inclusión del apartado "B", fue para distinguir dos tipos de relaciones de trabajo, las que se establecen entre el Estado y sus servidores y las de una empresa y sus trabajadores.

Algunos Estados han expedido leyes del servicio civil, para regir de alguna forma estas relaciones de trabajo, lo que ha provocado desigualdad de derechos entre una y otra entidad; pues al no estar directamente vinculadas con lo que prevee el artículo en cuestión, cada ley, establecía aspectos distintos en relación a los derechos laborales de sus trabajadores.

Por éso, con las reformas al 115, se acoge el principio constitucional para regular las relaciones de los servidores públicos de los Estados y Municipios; al efecto, la Iniciativa explica la introducción de la fracción IX, en virtud de la "necesaria regulación de las relaciones de los Trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos",

así mismo que "a fin de que tales trabajadores cuenten con la protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicios públicos de carrera estatal y municipal, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la resolución jurisdiccional de controversias" (46).

La Iniciativa toca diversos aspectos, por ejemplo habla de "derechos mínimos" lo que provoca la duda de determinar cuales son este tipo de derechos, puesto que los derechos existen o no, pero no se puede hablar de derechos mínimos ni máximos.

Por otra parte, aunque la Iniciativa propone señalamientos relevantes, el texto definitivo, sólo se ocupa de remitirnos al artículo 123, para que los trabajadores de Esta-

---

(46) El Marco Legislativo para el Cambio. Pág. 23.

dos y Municipios gocen de las garantías consignadas en él y en sus disposiciones reglamentarias; la citada fracción IX - establece:

"Las relaciones de trabajo entre los Estados 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere" (47).

Así es de comprenderse que la importancia de la reforma consiste en lograr que los trabajadores de la burocracia gocen de los derechos que garantiza el artículo 123, en todo el país.

En otro orden de ideas, al decir la reforma que se regirán por lo dispuesto en el artículo 123, no define a que apartado se refiere en lo particular; aunque existe confusión para determinar cual de los dos apartados debe regular este tipo de relaciones, a nuestro juicio debe ser el aparta

---

(47) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

do "B", en virtud de que una de las partes en estas relaciones laborales es un ente público, lo cual da pie a que las relaciones sean especiales y no como las que se dan entre -- patrones y obreros, además de que los trabajadores en el desempeño de su labor prestan un servicio público distinto al que realiza cualquier trabajador que no esté al servicio de alguno de nuestros tres niveles de gobierno.

#### 4.9 COORDINACION FEDERACION, ESTADOS; ESTADOS, MUNICIPIOS.

En seguida hablaremos de la fracción X del artículo - 115, la cual establece literalmente lo siguiente:

"La Federación y los Estados, en los términos de la - ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus 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" (48).

---

(48) Idem.

En capítulo anterior, señalamos que por virtud del pacto federal, los Estados se constituyeron en independientes, libres y soberanos, adoptando el régimen republicano, representativo, popular y federal. Es por ello que el orden jurídico de los Estados descansa sobre la base de su autonomía, dentro del régimen federal, toda vez que como personas de derecho público pueden darse sus propias normas pero sin rebasar el marco constitucional.

De lo anterior, y dado que el pacto federal presupone la autonomía de cada uno de los niveles de gobierno, las relaciones entre los mismos pueden darse mediante un consentimiento expreso, el cual se formaliza a través de Convenios, figura jurídica que conforme al artículo 26 constitucional es el medio para establecer las bases para que el Ejecutivo Federal coordine con los Estados la realización de acciones, su elaboración y ejecución a nivel nacional.

Es importante señalar que doctrinalmente hablando, los convenios privados son un acuerdo de voluntades que producen efectos jurídicos; y aun cuando podría decirse que por ser de derecho privado, no es posible que por medio de éstos convenios se toque el reparto de competencias que determina la Constitución, de hecho, si es admisible que personas de derecho público utilicen la figura del convenio para proveer

el cumplimiento de sus fines, puesto que el convenio es ya - una institución jurídica aplicable en cualquier rama del Derecho, aunque su origen y desarrollo se dió dentro del Derecho Privado, específicamente en la rama civil, lo cual se de be exclusivamente a razones históricas.

El convenio dentro del Derecho Público también posee los mismos elementos que los de cualquier convenio privado, puesto que ambos responden a la estructura de una obligación jurídica. Es así que el convenio público es un vínculo jurídico en que dos personas morales (entes públicos) adquieren derechos y obligaciones recíprocos voluntariamente.

Retomando nuevamente el tema central, cabe indicar que con la adición de la citada fracción X, se reconoce constitucionalmente una práctica que se ha venido realizando con anterioridad, es decir, se legitiman algunas acciones de go- bierno que se habían venido ejerciendo de forma convenida en tre Federación y Estados.

Sobre el particular, la Iniciativa consideró la impor- tancia de dicha adición, "a fin de homologar a nivel consti- tucional, la celebración de convenios que se han venido efec- tuando entre la Federación y los estados, en un apoyo del fe- deralismo, desconcentrando y descentralizando recursos y ac-

ciones de la Federación hacia todas las regiones del país"(49).

En este sentido, la forma que han adoptado tales instrumentos de Coordinación ha ido variando a través del tiempo; por ejemplo tenemos que antes se les llamaba Convenios - Unicos de Coordinación (CUC), pero con el paso del tiempo es tos sufrieron modificaciones, se perfeccionaron y se actuali zaron a la realidad, tendiendo a coordinar acciones y recur- sos entre ambos órdenes de gobierno, para enfrentar conjunta mente la problemática actual del país; asumiendo el compromi so de participar en el proceso de descentralización y conti- nuando con las acciones tendientes a impulsar el desarrollo integral en los Estados.

Por su parte, el fundamento de dicha coordinación lo - encontramos en la Ley de Planeación, que en su capítulo V - denominado con el mismo nombre, señala en su artículo 33 lo siguiente:

"El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalida- des que en cada caso procedan, la coordinación que se requie

---

(49) El Marco Legislativo para el Cambio. Págs. 23 y 24.



ra a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios" (50).

En tal virtud, la coordinación como una de las cuatro vertientes de la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, abarca las acciones que desarrolla la Administración Pública Federal en las Entidades Federativas; y a su vez dichas acciones se convierten en el objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados a efecto de hacer compatibles tareas comunes entre ambos, derivadas del contenido de sus respectivos planes y programas.

Siendo éstos instrumentos la única vía de coordinación entre ambas instancias de gobierno, y aquellas acciones que no estuvieran previstas en los mismos pero que pretendan realizar de manera conjunta, se llevarán a cabo mediante progra

---

(50) Ley de Planeación.

mas de Coordinación Especial, los que a su vez se formalizarán a través de Acuerdos de Coordinación, o en su caso en Anexos de Ejecución de acuerdo a lo establecido en los citados convenios.

Estos últimos se sujetarán a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables, y contendrán las dependencias participantes, el fundamento jurídico, las acciones a realizar, los apoyos o recursos federales y estatales, el período de ejecución y las metas.

Por último dentro del Convenio Unico de Desarrollo se contempla un capítulo especial denominado "De las Acciones Federales y Estatales para el Fortalecimiento Municipal" en el que se estipula que los Ejecutivos Federal y Estatal conforme a sus atribuciones, dictarán las medidas jurídico-administrativas y programático presupuestales que sean necesarias para apoyar a los Municipios en la aplicación y desarrollo de las reformas al artículo 115; asimismo promoverán programas especiales que permitan fortalecer el desarrollo municipal, así como modernizar la eficiencia y productividad en las distintas áreas de servicio y administrativas de los aparatos públicos municipales.

Para concluir respecto de este capítulo, consideramos-

que la reforma al artículo 115 de nuestra Carta Fundamental, es en definitiva sumamente compleja, además de ser muy amplia; trata aspectos que por demás deben ser estudiados con mucho cuidado, toda vez que por una parte se intenta ver al Municipio como una persona jurídica con capacidad para actuar en el ámbito de su competencia, y como responsable directo de los servicios públicos a su cargo, y de la administración de su hacienda; y por la otra, la injerencia del gobierno local y del propio gobierno federal, sobre los poderes municipales, resulta un tanto delicada.

Un gran número de tratadistas y estudiosos del tema concuerdan en que la referida reforma ha sido favorable para el desarrollo integral del Municipio; basta citar al autor Miguel Acosta Romero, quien manifiesta que con esta trascendental reforma "se reconoce el esfuerzo del actual régimen por profundizar en las causas que han impedido el buen desarrollo del municipio y plantear las bases jurídicas que solucionen las notables deficiencias a las que se ha venido enfrentando el propio municipio libre" (51).

Dada la importancia de la reforma, consideramos que -

---

(51) Acosta Romero, Miguel. "Desarrollo de la Administración Local". Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. Pág. 270.

por contener aspectos que efectivamente favorecen al Municipio, lo fundamental es que exista la voluntad política para que se aplique conforme a derecho.

### CONCLUSIONES

1. El Municipio debe su existencia a la propia naturaleza del ser humano, es un producto social que surge espontáneamente como una forma natural de organización antes que una creación del Derecho, puesto que ésta se da cuando el Estado lo reconoce como institución jurídico-política.

2. El Calpulli, como célula territorial militar, económica, política y religiosa de las sociedades indígenas, constituye el antecedente auténtico del Municipio Mexicano, por haber sido una organización autónoma, con vida propia dentro de su régimen interior y sus tierras de beneficio común.

3. El Municipio es un nivel de gobierno, con algunas limitaciones, incluso quizá no posea el mismo rango constitu-

cional que el de Federación y Estados puesto que no es soberano, pero es libre en cuanto a su régimen interior.

4. El Municipio como nivel de Gobierno previsto en la Constitución dentro del Estado Federal, es una persona jurídica de Derecho Público; su actividad no se limita solamente a la prestación de servicios públicos, en virtud de que desarrolla actividades de carácter político y administrativo; no existe jerarquía directa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, ya que éstos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les concede la Constitución.

5. Es el Municipio, una forma de descentralización política del Estado Federal, pues su reconocimiento en el campo del Derecho así como su funcionamiento, obedecen a fines políticos y no a necesidades de carácter administrativo y técnico.

6. El Municipio es la estructura básica de nuestro sistema federal, con vida propia en virtud de su autonomía, cuya existencia es paralela a la del Estado Federal y a la de las Entidades Federativas.

7. La institución del Municipio es una forma de orga-

nización gubernamental, que tiene como base de su estructura, ciertos elementos que determinan su existencia y que a la vez le son imprescindibles: territorio, población y gobierno.

8. El Municipio es la expresión más auténtica de la Democracia, por la relación directa que existe entre la Autoridad y su población.

9. El propósito de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, que el actual régimen presentó ante el H. Congreso de la Unión, fue conferir autonomía política al Ayuntamiento, vigorizar la Hacienda Municipal, y en general otorgar las facultades que de alguna forma, paulatina pero constantemente, han venido absorbiendo el Estado y las Entidades Federativas.

10. Del nuevo artículo 115 constitucional se desprende que las Legislaturas de los Estados, tienen las siguientes atribuciones, respecto de los Municipios: suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, así como designar consejos municipales que concluyan los periodos respectivos; dictar las bases normativas para que los ayuntamientos expidan sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas; determinar que otros servicios públicos podrán tener a su cargo los

Municipios; fijar las contribuciones e ingresos municipales; determinar anualmente, las bases, montos y plazos para el arreglo de las participaciones federales a los Municipios; aprobar las leyes de ingresos y revisar las cuentas públicas de los municipios; y expedir la legislación laboral relativa a los trabajadores de los Municipios.

De lo anterior se aprecia claramente que las legislaturas locales juegan un papel trascendental en la vida de los municipios, de ahí la importancia de saber conjugar las facultades citadas con la autonomía que debe caracterizar a los Municipios, a fin de no lesionar su esencia jurídico-política.

11. Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional de 1983, contienen aspectos relevantes para el desarrollo integral de los municipios, sin embargo, la intervención de los gobiernos local y federal, debe ser utilizada en forma racional, a fin de no afectar la autonomía municipal - que se pretende garantizar con todo este artículo.



B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA Romero, Miguel. Desarrollo de la Administración Local, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983.
- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1981. Cuarta Edición.
- BASAVE Fernández del Valle, Agustín. Teoría del Estado. Fundamentos de Filosofía Política. Edit. Jus, S.A. México, - 1979. Quinta Edición.
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1976. Segunda Edición.
- CARPISO, Jorge. Evolución y Perspectiva del Régimen Municipal en México, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. - Edit. Porrúa, S.A. México, 1983.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. U.N.A.M. México, 1969.

CUE Cánovas, Agustín. El Federalismo Mexicano. Libro Mex. Editores, S. de R. L. México, 1960.

DAVALOS, José. Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios en el Artículo 123 Constitucional, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983.

DE La Cueva, Mario. El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX. Publicaciones de la Facultad de Derecho. México. 1957.

DE La Garza, Sergio Francisco. El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno. Edit. Jus, S.A. México, 1947.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1980. Vigésima Edición.

GAMAS Torruco, José. Federalismo y Municipalismo, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983.

LE Fur, Delos, Radbruch, Carlyle. Los Fines del Derecho. U.N.A.M. México, 1975.

LOS Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. Tomos V y VIII. Edit. Manuel Porrúa, S.A. México, 1978.

- MARQUET Guerrero, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1975.
- MARTINEZ Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal. INAP-CONACYT. México, 1985.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Pax--México. México, 1979. Quinta Edición.
- MOYA Palencia, Mario. Temas Constitucionales. U.N.A.M. México, 1983.
- MUNOZ, Virgilio. Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. U.N.A.M. México, 1979.
- OCHOA Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, S.A. México, 1968. Segunda Edición.
- PEREZ Jiménez, Gustavo. La Institución del Municipio Libre en México. Prontuario de Legislación y Administración Municipal. México, 1980.
- PORRUA Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Edit. Porrúa, S.A. México, 1977. Décima Edición.
- PRECIADO Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Edit. Jus. México, 1979. Décima Edición.
- PRESIDENCIA de la República. Manual de Administración Municipal. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1981.

- ROCHA Díaz, Salvador. Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. - Edit. Porrúa, S.A. México, 1983.
- RUIZ Massieu, José Francisco. El Nuevo Artículo 115, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983.
- RUIZ Massieu, José Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. Edit. Porrúa, S.A. México, - 1986.
- RENDON Huerta, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa, - S.A. México, 1983.
- SAYEG Helú, Jorge. México: Democracia Social. U.N.A.M. México, 1981.
- SAYEG Helú, Jorge. Federalismo y Municipalismo Mexicanos. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LII Legislatura. México, 1984.
- SECRETARIA de Programación y Presupuesto. La Planeación en México. Edit. Porrúa, S.A. México, 1981.
- SERRA Rojas, Andrés. Ciencia Política. Edit. Porrúa, S.A. - México, 1983. Séptima Edición.
- SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. Décimosegunda Edición.
- SILVA Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana - Tomos I y II. Fondo de Cultura Económica. México, - 1973. Segunda Edición.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México. Décimocuarta Edición.

TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1983. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. Décimosegunda Edición.

UGARTE Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, - S.A. México, 1985.

VALENCIA Carmona, Salvador. La Nueva Estructura Constitucional del Municipio, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983.

#### LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Planeación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Durango.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tamaulipas.

#### DOCUMENTOS.

- Discurso Pronunciado en la Ceremonia Conmemorativa del LXXV Aniversario del Inicio de la Revolución Mexicana, por el Lic. Manuel Bartlett Díaz.
- El Marco Legislativo para el Cambio, Presidencia de la República. México, 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.