

454  
Zuj



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

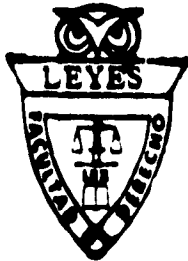
**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
GARANTIAS Y AMPARO.**

**"ANALISIS DOCTRINARIO E HISTORICO DEL  
ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**



**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A I  
ANTIOCO EDMUNDO OCHOA ZARAGOZA**



**ASESOR: DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**

**LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ**

**MEXICO, D. F.**

**1966**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

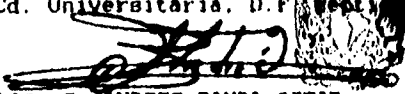
Distinguido Doctor:

Me permito informar a usted que he dirigido completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "ANÁLISIS DOCTRINARIO E HISTÓRICO DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" elaborada por el alumno OCHOA ZARAGOZA ANTIOCO EDMUNDO.

Considero que el trabajo de tesis de referencia, reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. Septiembre 20 de 1996.

  
LIC. S. ANDRÉS BANDA ORTIZ  
Profesor Adscrito al Seminario de  
Derecho Constitucional y de Amparo.

.elav.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero ANTIOCO EDMUNDO OCHOA ZARAGOZA inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "ANALISIS DOCTRINARIO E HISTORICO DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" bajo la dirección del Licenciado S. Andrés Banda Ortiz para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Banda Ortiz en oficio de esta fecha me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, 20 de Septiembre 20 de 1996.



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/ele.v.

## **RECONOCIMIENTOS**

**A mis padres :  
Albino Ochoa Rentería  
Sofía Zaragoza Vera.**

**A mi esposa:  
Juana Chi Marín**

**A mis profesores de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.**

**A mis Asesores del Seminario de Derecho Constitucional  
Garantías y Amparo,  
Dr. Francisco Venegas Trejo y  
Lic. Andrés Banda Ortiz.**

**A mi hermano Rigoberto Ochoa Zaragoza  
Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit**

# INDICE

<b>INDICE</b>	<b>1</b>
<b>PROLOGO</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>6</b>
<b>CAPITULO I</b>	<b>9</b>
<b>EL MUNICIPIO.</b>	
1.1 CONCEPTO ETIMOLOGICO DE MUNICIPIO.	9
1.2 DEFINICIONES.	10
1.3 NATURALEZA JURIDICA	16
<b>CAPITULO II</b>	<b>26</b>
<b>ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO</b>	
2.1 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN ROMA.	26
2.2 EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PRECORTESIANO.	29
2.3 EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.	32
2.4 CRONOLOGIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO 1810, 1812, 1814, 1824, 1836, 1843, 1857, 1917.	40
<b>CAPITULO III</b>	<b>49</b>
<b>LA REFORMA DE 1983.</b>	
3.1 EL CONTEXTO DE LA REFORMA.	49
3.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA REFORMA.	51
3.3 EL DEBATE EN LAS CAMARAS.	61
3.4 LA AUTONOMIA MUNICIPAL.	70
3.5 EL MUNICIPIO COMO PERSONA JURIDICA.	76
3.6 COMPETENCIA ACTUAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.	77

<b>CAPITULO IV</b>	<b>82</b>
<b>EL MUNICIPIO Y SUS ELEMENTOS.</b>	
4.1 LOS ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.	82
4.2 GOBIERNO DEL MUNICIPIO. ELECCION, INTEGRACION, DURACION.	84
4.3 ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.	86
4.4 ORGANISMOS DE PARTICIPACION POPULAR.	89
<b>CAPITULO V</b>	<b>92</b>
<b>SERVICIOS PUBLICOS.</b>	
5.1 CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.	92
5.2 LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL FRACCION III.	94
5.3 FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.	104
5.4 FORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.	106
<b>CAPITULO VI</b>	<b>113</b>
<b>LA ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL.</b>	
6.1 MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO.	113
6.2 CONCEPTO Y OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.	118
6.3 AMBITO DE LA ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL.	120
6.4 CLASIFICACION DE FUNCIONES HACENDARIAS.	120
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>124</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>133</b>

## PROLOGO

Desde hace dos siglos hay un clamor universal que recorre el mundo entero: ¡Democracia! . Este clamor apenas impugnado por las teorías racistas del tristemente célebre III Reich, continúa en ascenso hasta nuestros días. ¡Democracia!, claman los vencedores y los vencidos, los explotadores y los explotados, los ricos y los pobres, los que ya arribaron a la Historia, los que están arribando y los que quieren arribar.

¡Democracia! claman los gobiernos desde el poder y las oposiciones desde la impugnación; ¡Democracia! desde la cumbre del poder monopólico hasta democracia en las masas de empleados y desocupados.

¡Democracia! sostienen las élites fuertemente armadas para la represión, las iglesias organizadas jerárquicamente, los militarizados guerrilleros o los sistemas educativos estructurados dogmáticamente.

Con todo, la Democracia se impone. Las luchas sociales en favor de la participación de las mayorías en la configuración de su presente y su futuro, continúan en todos los ámbitos del planeta: Igualdad social, igualdad económica, igualdad de oportunidades, de razas, de sexos, de dignidad humana. La igualdad ya no se plantea como utopía a la que hay que llegar por la dictadura de una clase social o por la destrucción de los contrarios, o por la satanización de ideologías o por la instalación de un poder universal económico o religioso. Se avizora una sociedad mundial unida para la exploración del Cosmos, para erradicar las plagas de la sociedad como las enfermedades, las hambrunas, las guerras, las drogadicciones, los prejuicios, las pasiones, la destrucción de los ecosistemas, la preservación de las



especies vivas; una sociedad universal más que separada, unida por los medios de comunicación, los eventos científicos, artísticos, deportivos...filosóficos.

Para llegar a esas metas, los hombres realizan sus tareas cotidianas construyendo sus trayectorias individuales y sociales conforme a sus circunstancias. Y como el hombre es un ser social, para organizarse, emplea sus herramientas que son las ciencias sociales como la Economía, el Derecho, la Política, la Sociología y las demás.

Dentro de nuestra área científica que es el Derecho, los abogados somos las personas más avocadas a estudiar las formas de relación más convenientes para lograr la armonía social. Estudiamos y proponemos desde antes de Aristóteles las formas de gobierno más convenientes para la conducción humana destacando aquellas que más se identifican con la Democracia: Democracia Republicana, Democracia Parlamentaria, Democracia Presidencialista, Democracia Directa, Democracia Indirecta, Social Democracia, etc.

Todas las Constituciones del mundo moderno postulan, establecen y defienden el sistema democrático aún cuando en la práctica muchas de ellas corresponden a países en donde prevalece la antidemocracia. Nadie se atreve sin embargo a declararse enemigo de la voluntad popular.

En su primer nivel, el nivel local, la democracia que llamamos occidental ha creado una institución jurídico política que conocemos con el nombre de Municipio. Este Municipio está representado por un cuerpo directivo llamado Ayuntamiento, elegido por voto popular universal directo y secreto para enfrentar los asuntos de la convivencia urbana, vecinal, de circunscripciones geográficas y demográficas plenamente delimitadas.

Tales asuntos se refieren a los servicios públicos indispensables que se demandan en una vida urbana por ciudadanos libres que quieren vivir una existencia

con altos niveles de bienestar, sin renunciar a su libertad y sin delegar sus responsabilidades.

El Municipio ya no es solamente una comunidad; sus miembros, ya han superado los lazos de la consanguinidad, los atavismos religiosos, las exigencias feudales, las fobias localistas, los prejuicios raciales y económicos, los caciquismos y los sectarismos propios de sociedades cerradas, agrarias, pre-industriales.

Son ciudadanos cuya conciencia cívica, les permite saber y entender que son una pequeña parte de otro u otros entes más complejos con los que hay relaciones de interdependencia, afinidad y respeto.

No es de extrañarse que en las democracias más avanzadas de Europa y América como son Suiza, Gran Bretaña, Holanda, los Países Escandinavos, Estados Unidos y otras, la autonomía municipal haya sido más efectiva.

En este escrito, saludo al "Municipio Libre" que quisieron los luchadores mexicanos antes y después de nuestra espantosa Revolución de 1910-1916; el municipio basado en la democracia como una forma de vida, con un gobierno sujeto a la elección, dirección y en su caso a la revocación popular. Rechazo toda pretensión centralista de convertir al Presidente Municipal en un delegado administrativo, bajo la tutela, atinada o no del gobierno estatal o federal. Las relaciones entre niveles de gobierno popular son y deben ser de coordinación, no de subordinación.

# INTRODUCCION

Esta tesis profesional tiene por objeto destacar al municipio mexicano como una de las instituciones político-jurídica más idóneas para impulsar el avance democrático de nuestra sociedad.

No puedo, por limitaciones propias de mi nivel, elaborar un estudio sistemático de Ciencia del Derecho Municipal, que sería más propio de un Doctor en Derecho, que abarcara las cuestiones sociológicas, filosóficas y jurídicas acerca de la naturaleza, contenido, atribuciones, orígenes, fines, relaciones, principios, integración, organización y funcionamiento del municipio.

Quiero, solamente, referirme a un proceso que se desarrolla con una gran dinámica, desde que en febrero 3 de 1983, en nuestro país se reformó y adicionó el Artículo 115 Constitucional de tal manera que quedaron precisadas sus atribuciones en materia hacendaria, desarrollo urbano, servicios públicos y legislación, que casi lo convierten en un nivel de gobierno.

Mi interés por el municipio se deriva de una grata experiencia obtenida al acompañar al C. gobernador de Nayarit, Rigoberto Ochoa Zaragoza en muchas de sus numerosas giras por todos los municipios del Estado, en donde pude apreciar el entusiasmo con el que la población de cada cabecera municipal, de cada pueblo, de cada villa, ejido o comunidad, participaba en animadas "Asambleas de Desarrollo", exponiendo su problemática socioeconómica, planteando sus necesidades de justicia, trabajo, servicios, herramientas, y como, las que eran posibles, se resolvían en ese mismo momento y las que no, se establecían planes, condiciones, modalidades o alternativas para una posterior solución. Así mismo las que eran imposibles o improcedentes, de plano se descartaban.

Me tocó ver un gobierno itinerante, que por convicción de servicio iba al encuentro de las peticiones populares en el mismo sitio donde se producían. El gobernador se hacía acompañar de todos los miembros de su gabinete, los funcionarios federales y locales, todos en asamblea popular valoraban y jerarquizaban las demandas que debían llevar el compromiso de la participación comunal en los aspectos de mano de obra y porcentajes.

En una época difícil por la carencia de recursos económicos derivada de la terrible depresión por la que atraviesa el país, me pareció una actitud sensible y humanista la de un gobierno que al atender a sus gobernados golpeados por la crisis, los acompañaba, los alentaba a no dejarse abatir por la adversidad. Su presencia era un apoyo, un consuelo y una esperanza a la pobreza de los municipios.

Pero nunca llegaba con las manos vacías. Llevaba el material didáctico que habían solicitado las escuelas, o el material de construcción para los anexos, o la tubería para el agua potable y alcantarillado; a veces los cheques de prucampo o pronasol, las participaciones estatales, otras ocasiones los certificados de propiedad de los terrenos comunales; también iban brigadas médicas, ingenieros asesores, abogados para la consulta jurídica, sociólogos y en general muchos otros servicios. Nunca la limosna, siempre el saludo, el abrazo, la sonrisa. Parecía una calca del gobierno que una vez ejerció Lázaro Cárdenas en Michoacán. En tres años de gobierno ha inaugurado no obstante la crisis económica más de ocho mil pequeñas obras y digo pequeñas por su dimensión no por su significado. Las grandes obras que ya han sido gestionadas ante la federación no se han podido iniciar por causas ajenas al gobierno estatal así que están en espera la construcción de los cien kilómetros de autopistas y las dos grandes presas hidroeléctricas que complementarían la de Agua Milpa.

En Nayarit no se siente el miedo ni el pesimismo de la crisis aunque si se nota la impaciencia por enfrentar los retos del desarrollo. Vi una sociedad vigorosa, alegre, limpia, pobre y participativa. Gente ruda que con sus hijos abrazados y en compañía

de su esposa tomaban la palabra en las asambleas haciendo sus proposiciones y mociones. Eran pueblos deliberantes, interesados en enfrentar su destino y transformarlo. Cada presidente municipal, cada comisariado, cada delegado actuaba como dirigente que era pero también como líder social.

El promotor de ese entusiasmo, el responsable de ese despertar y actuar democrático era el Gobernador. Solo así me explico que en las recientes elecciones de 1996 su partido ganara 19 de los 20 municipios a pesar de la crisis de credibilidad por la que atraviesa ese partido en el poder.

En mi época de estudiante pensé que era mi deber al terminar la carrera presentar una tesis que se refiriera a cualquiera de las garantías sociales que había puesto en boga lo que se ha llamado la etapa redentora de la Revolución Mexicana que corresponde a la época del presidente Lázaro Cárdenas. Estos eran: el Derecho a la Educación regulada por el Artículo Tercero Constitucional, el Derecho a la Tierra en el Artículo 27 Constitucional, el Derecho al Trabajo en el Artículo 123 Constitucional, el Estado Regulador, Rector y Promotor de la economía nacional (Artículos 25, 26 y 28 Constitucional) y el Desarrollo Democrático a través de una legislación que permitiera el desarrollo de los partidos políticos de calidad competitiva.

De vez en cuando se hablaba del Artículo 115 Constitucional pero lo cierto es que su redacción dejaba mucho que desear y su realidad sociológica todavía era peor. Ahora lo retomo y acepto que es la mejor escuela de la democracia y que servirá de complemento para la importante reforma electoral efectuada recientemente en este año de 1996.

Atentamente:

Antiocho Edmundo Ochoa Zaragoza

Septiembre de 1996.

# **CAPITULO I**

## ***EL MUNICIPIO.***

### **SUMARIO**

- 1.1. CONCEPTO ETIMOLOGICO DE MUNICIPIO.**
- 1.2. DEFINICIONES.**
- 1.3 NATURALEZA JURIDICA.**

### **1.1 CONCEPTO ETIMOLOGICO DE MUNICIPIO.**

El Municipio como institución encargada de organizar las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, aparece desde la antigüedad romana, y es el derecho público romano el creador de esta institución, que llega a nuestro continente con la influencia española de la conquista.

El origen de la palabra municipio proviene del latín. Está compuesta de dos locuciones: del sustantivo "munus", que se refiere a cargas u obligaciones, y del verbo "capere", que significa hacerse cargo de algo. De la unión de estas dos

palabras surgió el término latino "municipium"<sup>1</sup> que definió a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las actividades necesarias tanto personales como patrimoniales, para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades que se desarrollaban paulatinamente, de acuerdo con las necesidades de la vida práctica.

También se deriva del concepto "municipe", que se refiere a los propios gobernantes o a los habitantes de la circunscripciones municipales. En el Derecho Romano se hace referencia con mucha frecuencia al término "municipia", para referirse a todas las ciudades que se les otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

Petit Dutailis al citar el vocablo jura comunia (juramentos comunales o municipales) nos dice que estos eran necesarios para la existencia de los municipios, señalando que "... sin asociación por juramento, jura comunia, no había municipio y esa acción bastaba para que existiese el municipio".<sup>2</sup>

Aunque la palabra commune es más usual en el idioma francés (comuna) para designar a las corporaciones municipales, su origen etimológico es latino y significa la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población.

## 1.2 DEFINICIONES.

Existe un número increíble de definiciones que nos contestan, ¿qué es el municipio?, de variadas orientaciones, pero con un común denominador que identifica a esta institución. Puntos de vista diversos que destacan cuestiones formales, políticas, económicas y/o sociológicas. Sin embargo, todos en el reconocimiento de esta Institución, como básica y fundamental en la vida de las sociedades.

---

<sup>1</sup> Cf. Coromines, Joan y José A. Pascual. 'Diccionario Crítico y Etimológico Castellano e Hispánico' vol. 1

<sup>2</sup> Citado por Reynaldo Robles, 'El Municipio'. Pág. 64

Las definiciones más comunes las encontramos en diccionarios y enciclopedias. Así el de la Real Academia Española precisa el significado de municipio como: "Conjunto de habitantes de un mismo territorio jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento".

La enciclopedia jurídica, define al municipio como: "Una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior: el Estado provincial o Nacional."<sup>3</sup>

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que el municipio es: "La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación".<sup>4</sup>

Desde hace mucho tiempo los historiadores estudiosos de ésta institución nos dan a conocer su apreciación acerca del concepto, así Aristóteles en su obra "La Política" afirma que: "La primera comunidad a su vez que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el municipio".<sup>5</sup>

Otra de las definiciones clásicas es la del francés Charles Alexis Henri Clérel de Tocqueville, mismo que al exponer su idea de comuna o municipio, señala: "La sociedad comunal existe, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus

---

<sup>3</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX

<sup>4</sup> Diccionario Jurídico 11J-UNAM, Tomo de las letras de la L a la O.

<sup>5</sup> "La Política", libro primero, párrafo octavo. Editorial Austral.



leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de la mano de Dios".<sup>6</sup>

En el derecho comparado de la doctrina jurídica extranjera, son varios los municipalistas que han aportado sus definiciones para la institución. El jurista español don Adolfo Posada en su obra "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna" afirma que el municipio es: "... como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad".<sup>7</sup>

Mario Colín hace referencia a Fabián Onsari quien señala que: "el municipio tiene su raíz, por así decir, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llevar en común algunos servicios, deben reunirse y se unen para realizarlos; conservar los caminos, enterrar a los muertos, crear una escuela, construir una iglesia, son problemas que originan la necesidad de crear y organizar esos servicios y, con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinan nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios".<sup>8</sup>

Hans Kelsen señala que: "Los municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración local se hallaba organizada sobre bases estrictamente autocráticas".<sup>9</sup>

Por su parte Carlos García Oviedo afirma que: "El municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por tanto diferentes de sus componentes individuales,.. situada en un territorio y que satisface las necesidades originadas por la relación de vecindad".<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> "La Democracia en América", pág. 78

<sup>7</sup> Op. Cit. Pág. 86

<sup>8</sup> Citado por Mario Colín, en "El Municipio Libre", pág. 22

<sup>9</sup> Hans Kelsen, "Teoría General del Estado", pág. 284

<sup>10</sup> Derecho Administrativo, tomo 1, pág. 658

Reynaldo Robles en su obra "El Municipio", cita al autor sudamericano Reynaldo Pola, quien señala que: "El municipio es una fracción territorial del Estado o de un distrito, con reconocimiento oficial donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y que están sujetas a la acción administrativa de un ayuntamiento".<sup>11</sup>

Adriano Carmona Romay aporta su definición diciendo que el municipio es: "una sociedad humana localizada con carácter de permanencia en un territorio determinado, dirigida por una autoridad local, con el fin de lograr el bien de sus integrantes y del Estado al que pertenece".<sup>12</sup>

La doctrina mexicana aporta brillantes definiciones de la institución municipal. Ante la imposibilidad de abarcar a todos los estudios del Derecho Constitucional o Administrativo, economistas, sociólogos y otros especialistas, citaré algunos conceptos de investigadores de esta disciplina que nos proporcionan una fuente de ideas para entender al municipio.

El Doctor Ignacio Burgos en su obra de "Derecho Constitucional", señala que: "...el municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado".<sup>13</sup>

Por su parte el destacado administrativista Doctor Miguel Acosta Romero afirma que: "... los municipios, son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que, los administrados pueden intervenir en la elección, o designación de los órganos del gobierno, a través del ejercicio del voto popular".<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Reynaldo Robles, "El Municipio", pág. 86

<sup>12</sup> Notas sobre la Autonomía del Municipio, pág. 16

<sup>13</sup> "Derecho Constitucional Mexicano", pág. 875

<sup>14</sup> "Teoría General del Derecho Administrativo" pág. 347

A su vez el Doctor Andrés Serra Rojas, refiriéndose al municipio, señala que "... es una institución política, dotada de personalidad jurídica con patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los estados...".<sup>15</sup>

A su vez el sociólogo y jurista Don Lucio Mendieta y Núñez, expone: "El municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento".<sup>16</sup>

Por su parte el doctor Francisco Quintana Roldán señala que: "El municipio es la institución jurídica, política y social, regida por un ayuntamiento, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma en sus intereses de convivencia primaria, siendo, con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado".<sup>17</sup>

"El municipio es - señala Don Moisés Ochoa Campos - un efecto de la sociedad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local; es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos".<sup>18</sup>

La maestra Teresita Rendón Huerta, también ha cultivado el campo del municipio en México y lo define como: " la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente,

---

<sup>15</sup> "Derecho Administrativo", Tomo 1, pág. 584

<sup>16</sup> Citado por Mario Colln op.cit. pág. 23

<sup>17</sup> "Notas sobre el Municipio en México", pág. 22

<sup>18</sup> "La Reforma Municipal", pág. 29

que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines".<sup>19</sup>

### **DEFINICION PERSONAL:**

La mayoría de los investigadores coinciden en aseverar que el municipio es una institución jurídica y social, surgida en el Derecho Romano; cada uno distingue cuestiones formales, políticas, administrativas o sociológicas, sin embargo, todos destacan la tarea municipal como fundamental para realizar funciones de carácter normativo, operativo, directivo y de apoyo en general, para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

Tomando en cuenta estas ideas, considero que la definición del municipio debe comprender además de su estructura formal, sus características y fines sustantivos. En este sentido, propongo la siguiente definición:

*"El municipio es una institución jurídica, política y social, compuesta por un conjunto de habitantes establecidos en un territorio determinado, los cuales se rigen bajo el gobierno inmediato del Ayuntamiento, que busca satisfacer sus necesidades de convivencia, siendo en nuestro país, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas."*

Destacan en esta definición los aspectos siguientes:

- a) Que el municipio es una institución de carácter jurídico, político y social.
- b) Que el municipio es una institución compuesta por un conjunto de habitantes avecindados en un territorio determinado.
- c) Que la autoridad inmediata del municipio es el Ayuntamiento.

---

<sup>19</sup> "Derecho Municipal", pág. 13

- d) Que la finalidad del municipio es satisfacer las necesidades originadas por la relación de vecindad.
- e) Que el municipio es considerado en nuestro país, como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.

### 1.3 NATURALEZA JURIDICA

Surgen varias hipótesis en relación al origen del municipio, que van desde quien lo plantea como: "algo natural, espontáneo o divino", hasta los que lo señalan como "una consecuencia de las formas de organización que adopta el Estado en su régimen de Derecho, discusiones e hipótesis que de ninguna forma son ociosas o inútiles si consideramos sus derivaciones y consecuencias, pues de aquí partirá la determinación de la sustantividad jurídica del Municipio".<sup>20</sup>

Escribe al respecto el historiador portugués Alexandre Herculano que: "El estudio del municipio en sus orígenes, en sus modificaciones como elemento político, debe tener para la generación actual un alto valor histórico, y mucho más lo tendrá algún día, cuando la experiencia haya demostrado la necesidad de restaurar ese olvidado, más indispensable elemento de toda organización social".<sup>21</sup>

Las teorías más importantes respecto a la naturaleza del municipio son:

a) *Teoría Sociológica y jus naturalista*

b) *Teoría Etnico-cultural*

---

<sup>20</sup> Roldón Huerta T., op.cit. pág. 19.

<sup>21</sup> Roldón Huerta Torrealta, op.cit. pág. 19.

c) *Teoría Administrativista*

d) *Teoría Economicista*

e) *Teoría Histórica o Anglo-germánica*

f) *Teoría Legalista o de Derecho Positivo.*

A continuación se menciona cada una de ellas.

### **A) TEORÍA SOCIOLOGICA Y JUS-NATURALISTA.**

El filósofo griego Aristóteles establece las bases de esta teoría, al afirmar que el hombre es un *zoon politikon*, sociable por naturaleza.

El jus-naturalismo sostiene que el municipio no es obra del legislador, ya que tiene su origen en la naturaleza del ser humano, por la necesidad inherente de vivir en sociedad para defender sus intereses y lograr sus propios fines.

Al respecto Efrén Córdoba dice que: "El municipio es una realidad social anterior a la ley y ésta no hace más que descubrir o reconocer lo que la naturaleza había ya creado".<sup>22</sup>

Por su parte Tocqueville señala que: "El municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes en que haya hombres reunidos se forma un municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes; es el hombre el que forma los reinos y crea las Repúblicas; el municipio parece salir directamente de las manos de Dios."<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Córdoba, Efrén. "Curso de gobierno Municipal" págs. 59 y 60.

<sup>23</sup> Tocqueville Alexis., "La Democracia en América".

Esta interpretación teológica expone que la ley simplemente admite la personalidad del municipio en el lugar en donde la naturaleza lo crea atribuyendo ésta creación a una voluntad superior que se identifica con Dios.

Podemos concluir que para la teoría sociológica existe el municipio a partir de la sociabilidad humana y que éste es anterior al Estado y en consecuencia al Derecho. A su vez la corriente jus-naturalista afirma que el municipio cuenta con derechos previos al Estado, los cuales provienen de la naturaleza misma como producto de una voluntad superior y divina.

Adolfo Posadas nos dice al respecto: "El municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural; el Estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista".<sup>24</sup>

Los hombres que viven en un espacio determinado, tienen por naturaleza necesidades comunes, produciéndose sentimientos de comunidad que dan origen a una unidad sociológica, y esta comunidad social existe con o sin reconocimiento del Estado.

Fernando Albi nos cita al municipalista Pascuad, que señala: " La constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias, al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre. En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas... después éstos municipios se unieron a otros y han formado naciones".<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Cit. por Albi, Fernando, "Crisis del Municipalismo" pág. 142

<sup>25</sup> Albi, Fernando, op.cit.

## **B) ESCUELA ETNICO-CULTURAL.**

Los pueblos y las culturas indígenas aportan las raíces más profundas en la historia de cada Nación, y es principalmente en los países latinoamericanos en donde esta tendencia ha tenido mayor importancia por considerar que el municipio es la base fundamental de preservación de los valores étnicos y culturales de la comunidad.

Expone esta teoría, que las tradiciones, los usos y costumbres, los hábitos y experiencias, las ideas y convicciones y en general el estilo de vida de los pueblos, son parte de la riqueza cultural de la nación en su conjunto, siendo responsable de su organización la institución del municipio como ente situado en toda la extensión territorial de un país.

Esta idea ha influido en varios Estados de la República Mexicana, como en el caso de Oaxaca, Puebla Veracruz, Chiapas e Hidalgo, en la creación de una cantidad muy grande de circunscripciones municipales, con el objeto de procurar la conservación de los valores étnicos de esas comunidades principalmente.

## **C) TEORIA ADMINISTRATIVISTA.**

Los defensores de esta teoría consideran al municipio como una parte de la organización del Estado, como una forma de descentralización administrativa del propio Estado para llevar a cabo los servicios así como los objetivos de carácter público.

Lo que para la teoría francesa es la descentralización por región, en México es la división de competencias dentro del Estado Federal con atribución de facultades político administrativas en un orden descendente: al Estado Federal, a las entidades y a los municipios, coexistiendo los tres órdenes y los tres tipos de personas jurídicas de



Derecho Público. Esas últimas son gobernadas en la parte ejecutiva o administrativa por órganos de elección popular directa.<sup>26</sup>

De conformidad con la teoría administrativista, el maestro Alberto Demicheli señala que: "El municipio es una vasta red de servicios públicos vecinales, de carácter especializado y técnico, que exigen para su eficaz prestación, un régimen descentralizado de gobierno autónomo".<sup>27</sup>

En nuestro país el maestro Gabino Fraga sostuvo esta tendencia al considerar al municipio como una forma típica de descentralización por región.

En el Estado de Nayarit, en particular, se han puesto en práctica los conceptos de esta teoría al crearse la oficina de Fortalecimiento Municipal. Mediante esta dependencia se realiza un diagnóstico cuantitativo y cualitativo de cada uno de los veinte municipios que lo conforman. Dicha evaluación trata de ser más veraz objetiva e integral al llevarse a cabo a partir de una investigación de campo, integrando las opiniones, reflexiones y análisis de personas del municipio que más conocen su realidad histórica, económica, social cultural y política.

Esta compilación de puntos de vista, debe ser concebida como una revisión del alcance de las potencialidades y limitaciones de cada municipio, para poder realizar planteamientos de acciones y estrategias necesarias para lograr un desarrollo en equilibrio.

#### **D) TEORIA ECONOMICISTA.**

Esta teoría es apoyada por los autores que respaldan al determinismo económico, mismos que consideran que la evolución humana no es más que la

---

<sup>26</sup> Acosta Romero, Miguel., op.cit. pág.291

<sup>27</sup> Demicheli, Alberto., "Relaciones entre el Municipio y el Estado", pág. 18

evolución de las instituciones económicas, siendo relaciones económicas las que organizan a la sociedad y en consecuencia las que le dan forma al municipio.

Nitti señala en su obra "Ciencia de las Finanzas" que: " el Municipio es la agrupación de familias con finalidad común y cuya formación es casi siempre de causa económica".<sup>28</sup>

Max Weber en su obra "Economía y Sociedad" destaca el fundamento económico de la institución municipal. En esta teoría se destaca el concepto de autarquía municipal, más que el de autonomía, considerando la autosuficiencia de recursos económicos para el cumplimiento de los fines del municipio, teniendo capacidad de subsistencia y desarrollo por si solo sin apoyo de otros.

Esta variante de tipo materialista, que considera al municipio como producto de factores económicos e identifica de cierta manera el nacimiento del Estado con el del Municipio, lo entiende como forma de organización primaria en que los nexos fundamentales son el poder genitivo y la descendencia y en cuyo núcleo se busca satisfacer las necesidades de producción.

Federico Engels nos dice que: "En una sociedad con tantos avances sólo faltaba... una institución que no sólo asegurase las nuevas riquezas de los individuos..., que no sólo consagrara la propiedad privada antes tan poco estimada e hiciera de esta santificación el fin más elevado de la comunidad humana, sino que, además, imprimiera el sello de reconocimiento general de la sociedad a las nuevas formas de adquirir la propiedad que se desarrollaban una tras otra, y por tanto a la acumulación, cada vez más acelerada, de las riquezas; en una palabra, faltaba una institución que no sólo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases, sino

---

<sup>28</sup> Citado por Sheweret Ferrer, Amalio. "Curso de Derecho Municipal", págs. 47 y 48.

también el derecho de las clases poseedoras y el dominio de la primera sobre la segunda. Y esa institución nació: se inventó el Estado".<sup>29</sup>

Lo que algunos autores interpretan como municipio, atendiendo a que el término Estado en su notación actual aparece hasta el siglo XVI en la obra "El príncipe" de Maquiavelo.

## **E) TEORIA HISTORICA O ANGLO-GERMANICA.**

Este sistema histórico anglosajón y griego, funcionó principalmente en los países escandinavos (Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia e Islandia ) y germánicos, así como en Inglaterra. En este sistema no se contiene una forma única de gobierno local que se aplique uniformemente a todas las divisiones territoriales, sino que son distintas clases de estructuras no coincidentes, esparcidas de manera irregular por todo el país, teniendo cada una, tratamiento distinto.

"La ley no suele establecer un mínimo de condiciones indispensables para que pueda constituirse una organización municipal y en este sentido se ha afirmado que el municipio en dicho sistema no es una creación legal",<sup>30</sup> siendo un sistema inexacto, ya que para la existencia de un nuevo municipio es necesario un acto volitivo, de una autoridad como se da en Inglaterra, en donde un "urban district" es creado por el acuerdo del Concejo del Condado, con aprobación del ministerio de Higiene, un "municipal borough" que requiere de una carta real.

John Dillon expresa que en Estados Unidos "Una corporación es una creación imaginaria de la ley".<sup>31</sup> A su vez sobre el mismo país, Munro dice que: "Las corporaciones municipales las crea el Estado, derivando sus poderes de las leyes del

---

<sup>29</sup> Engels, Federico., "El origen de la Familia, la propiedad privada y el Estado", pág.28.

<sup>30</sup> ABA, Fernando "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico". págs. 21 y 22.

<sup>31</sup> Dillon, John F., "Commentaries on the law of Municipal Corporation", pág.66.

Estado y quedando subordinadas en todas sus actividades a la autoridad del Estado".<sup>32</sup>

También John A. Fairlie en su obra "Essays in Municipal Administration" nos dice: "En el derecho inglés y americano, una municipalidad es una autoridad local subordinada, creada por el gobierno central."

Por ejemplo en Suiza se tiene una compleja organización: "zivilgemeinden" (municipio civil), "ortsgemeinden" (municipio territorial), "viertelsgemeinden" (municipio de barrio), "bürgergemeinden" (municipio de burgueses), "einwohnergemeinden" (municipio de habitantes) entre otros.

## **F) TEORIA LEGALISTA O DEL DERECHO POSITIVO.**

Esta teoría llamada también formalista o jurídica se basa en que el municipio es una institución posterior al Estado, ya que éste es quien le da vida, le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia.

Los formalistas afirman que antes que la ley declare al municipio como tal, solo existen grupos de personas situados en un mismo lugar con características comunes. Por lo tanto, el municipio es una institución creada por la ley, siendo la ley quien le otorga tal carácter y la que le señala sus requisitos.

Uno de los exponentes de esta teoría es el maestro Ignacio Burgoa, quien afirma que ni teórica ni prácticamente puede concebirse el llamado "Municipio Natural", ya que: "El municipio entraña una entidad jurídico política que tiene como elementos de su estructura formal, una determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial. Estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la

---

<sup>32</sup> Munro, William B., "The Government of American Cities", pág. 71

que hemos hablado, no constituyen el Municipio cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezcan".<sup>33</sup>

Señalan también algunos formalistas, que el municipio surge como expresión de la necesidad que el Estado moderno tiene de llevar a cabo la descentralización.

Uno de los más destacados representantes de esta teoría, es el distinguido jurista vienés Hans Kelsen, quien al referirse a la identidad del Derecho y del Estado, explica: "Una teoría del Estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico o místico, sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social, considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres" -agregando- "El Estado es, pues, un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, pre-estatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinaria. Son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho".<sup>34</sup>

"La naturaleza Jurídica de las divisiones territoriales del Estado y la de las uniones de Estados, plantean técnicamente un problema de centralización o descentralización, en el marco del problema general de la validez territorial de las normas que constituyen un orden jurídico"... "Un estado que aún no fuera o que aún no hubiera llegado a ser un orden jurídico no existe, ya que un Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico".<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Burgos Ortúzar Ignacio op. cit. pág. 827

<sup>34</sup> Kelsen, Hans., "Teoría Pura del Derecho", pág. 188

<sup>35</sup> *Ib.*, págs. 185 y 188.

## **POSICION PERSONAL.**

De acuerdo a lo apreciado en las diferentes teorías, me adhiero a la tesis formalista, pues considero que el municipio es una institución que solamente puede existir dentro del derecho, siendo éste quien lo define, le otorga facultades y le señala los fines que debe de cumplir.

Por otra parte, es innegable que para conformar sus características haya tenido que seguir un proceso de evolución natural con elementos sociológicos, históricos, económicos, administrativos o culturales, que de manera integral nos muestra la compleja realidad de esta institución.

## **CAPITULO II**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO**

#### **SUMARIO**

- 2.1 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN ROMA.**
- 2.2 EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PRECORTESIANO.**
- 2.3 EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.**
- 2.4 CRONOLOGIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.**

#### **2.1 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN ROMA.**

La mayoría de los autores coinciden en que el municipio nace en Roma, por tal motivo, iniciaré con un análisis histórico-jurídico de esta institución en el pueblo romano enfocando este estudio en las épocas de mayor esplendor, para tratar de encontrar las características que lo identifican con su aparición, para así llegar, al tema de la evolución del municipio mexicano.

Roma, situada junto al río Tíber, representa para las civilizaciones de occidente, el pueblo en donde por primera vez surge la figura del Municipio como institución jurídica.

El primer asentamiento en Roma se remonta quizá al año 1000 a.C, contribuyendo también para su formación las condiciones geográficas y económicas. Carl Grimberg en su obra de Historia Universal nos dice que: "Para los romanos, Roma era la ciudad por antonomasia. Estaba por encima de las demás; la llamaban sencillamente *Urbs* (la ciudad)".<sup>36</sup>

La historia atribuye a Servio Tulio la organización y consolidación de las instituciones políticas debido a que fue él quien introdujo la división del pueblo en cinco clases y cada una en, centurias. Cada centuria tenía un representante en la asamblea.

Había 193 centurias en total: 98 integradas por los ciudadanos más ricos. Grimberg señala que: "El sistema gubernamental establecido por Servio Tulio funcionaba como un régimen aristocrático disfrazado de democracia".<sup>37</sup>

El célebre Senado romano era un "consejo de ancianos". Se reunían en la Curia, uno de los edificios oficiales del Foro. Este consejo se componía de trescientos ciudadanos escogidos entre los más prudentes y experimentados. Al respecto, nos dice Momsen:

"Su solidez y su competencia política, su unidad y patriotismo, su fuerza y su indomable valor hicieron del Senado romano el cuerpo político más importante que haya existido jamás".

La institución del Tribunado, parece ser el antecedente más claro del gobierno municipal siendo éste un elemento revolucionario en la organización política. Los tribunos eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal; el pueblo elegía uno por cada cuatro tribus o barrios de la ciudad. Con el paso del tiempo los tribunos se reunían para tratar los problemas de la ciudad.

---

<sup>36</sup> Grimberg, Carl., "Historia Universal", pág. 11. Editorial Daimon

<sup>37</sup> Grimberg, Carl. op.cit. pág. 17



La maestra Rendón Huerta nos dice: "Es necesario distinguir la Roma ciudad, de la Roma que extiende su imperio por el mundo... El municipio como institución encuentra su origen en Roma ciudad, durante el período de expansión, pues es entonces donde surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno".<sup>38</sup>

Roma crea el municipio como una forma de organización política ya que el imperio sometía bajo su voluntad a numerosos pueblos, dándoles como concesión, algunas libertades para gobernarse.

La Ley "Julia Municipalis" (45 a C.) regula la organización municipal romana. La Curia era el cuerpo deliberante municipal, similar al actual ayuntamiento. Dentro de las facultades que tenía se encontraban: En el orden político intervenía en el nombramiento de magistrados; en el civil, en la manumisión de esclavos; en el económico, en la recaudación de fondos y formación del presupuesto, en el militar, la reclutación y provisión de armas; en el administrativo, en todo lo concerniente a la política municipal: construcción de edificios públicos obras, etc. en lo judicial, decidir las apelaciones de las multas impuestas por los ediles y, aún tenían funciones de glosa.

De esta manera el imperio romano llevó la institución del municipio a todas las tierras conquistadas. Así pronto la península ibérica contó con una adecuada vida municipal. Más tarde la dominación árabe llevaría al municipio español algunas figuras como las de alcalde, alférez, almotacén y zalmédines.

"El poder de Roma, decaería, terminarían sus conquistas, pero lo que jamás terminaría, es el ejemplo histórico de su organización, y el gran espíritu jurídico que animó a todos los actos del pueblo romano"<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Rendón Huerta, op.cit. págs. 54 y 55

<sup>39</sup> Rendón Huerta, op.cit. pág. 58.

## **2.2 EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PRECORTESIANO.**

La gran zona dentro de lo que hoy es la República Mexicana y parte de centroamérica, donde desde los tiempos anteriores a la era cristiana y hasta el presente, han existido grupos indígenas en que son perceptibles sus afinidades culturales no obstante sus diferencias, constituyeron una realidad unitaria con muchos rasgos e instituciones características; sin embargo, la Cultura dominante en la meseta central fué la conocida como Mexica o Azteca, cuya capital Tenochtitlán se consolidó como la ciudad más importante de toda la región.

Tenochtitlán estaba situada en la parte occidental del lago de Texcoco, y la ciudad se hallaba rodeada de agua y cortada por canales a lo largo de los cuales corrían estrechos senderos. Según los anales indígenas, su fundación data aproximadamente del año 1325, en donde de acuerdo a la leyenda, emigrantes que venían de Aztlán (situado probablemente en Nayarit), encontraron al águila sobre un nopal, devorando una serpiente.

Expone Miguel León Portilla que: "El período azteca, más que ningún otro en la evolución del México antiguo, ofrece una abundancia de testimonios para el estudio de las distintas instituciones culturales entre ellas las formas de organización social y política. Sin embargo, debe reconocerse que en esta materia subsisten hasta el presente puntos de vista e interpretaciones que difieren considerablemente entre si.. para muchos autores la cuestión principal ha sido determinar si durante el período azteca existió realmente alguna forma de organización política a la que deba aplicarse el calificativo de Estado con todo lo que ello supone, o si, por el contrario, se mantenía el grupo dentro de una estructura esencialmente tribal. Se ha alcanzado, por

ejemplo, una mejor comprensión de instituciones prehispánicas como la del calpulli, que tanta importancia tuvo en la antigua organización social".<sup>40</sup>

Un gran número de estudiosos del municipio, aseguran que esta institución fue conocida entre los aztecas con el nombre de "calpulli", mismo que cumplía con las tareas equivalentes a los municipios europeos. Salvador Toscano, nos dice que: "calpulli" significa "barrio" y linaje, congregación de callis, casas.<sup>41</sup>

Muñoz, al respecto afirma que: "El calpulli es un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen, que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomo cada linaje o cuadrilla sus pedazos y suertes en términos señalados para ellos y sus descendientes".<sup>42</sup>

El calpulli estaba sujeto a jefes aztecas llamados tlatoanis quienes "ejercían en sus provincias la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester la confirmación de los reyes de México, Texcoco o Tlacopan según su caso".<sup>43</sup>

El voto de elección de los tlatoanis debía recaer en un noble; el elegido era hombre de cualidades muy grandes que lo hacían digno del respeto del pueblo.

El maestro León-Portilla, cita el texto del Códice Matritense, en donde con metáforas características de la lengua náhuatl, describe el concepto ideal del tlatoani:

"El tlatoani cubre con su sombra; hace sombra; es un frondoso pochote, es un ahuehuete. Está lleno de valentía, lleno de autoridad, afamado, lleno de honor, renombrado, lleno de fama. El buen tlatoani lleva la carga en su espalda, en el regazo; es congregador de la gente; reúne a la gente; lleva a la gente en el regazo; es

---

<sup>40</sup> León-Portilla, Miguel. "De Teotihuacan a las Aztecas" (Antología), págs. 293 y 294.

<sup>41</sup> Toscano, Salvador, "La Organización Social de las Aztecas", pág. 330.

<sup>42</sup> Muñoz, Virgilio. "Elementos Jurídico-Histórico del Municipio en México", págs. 26 y 28.

<sup>43</sup> Orozco y Berra, Manuel. "Organización Social y Política de los Antiguos Mexicanos", pág. 304.

congregador de gente, gobierna, es obedecido. Bajo su sombra, bajo su protección, se resguarda la gente; preside a la gente; sostiene a la gente".<sup>44</sup>

Una vez elegido el tlatoani, eran elegidos otros funcionarios, eran cuatro dignatarios que debían desempeñar funciones muy importantes. Uno de éstos era el Tlacatécatl, tenía la suprema jerarquía militar.

Otro era el Huitznáhuactlailótlac que con el Ticociahuácatl, habrían de desempeñar el cargo de jueces principales. Finalmente se elegía al Pochtecatlalótlac quien presidía la organización de los mercaderes.

La compleja organización del Calpulli, contaba con otras autoridades internas como el Tlatoani, que como mencionamos era el jefe político; el Teachcauh o administrador general, los "tequitlatos" o capataces; los "calpizques" o recaudadores de tributos y los "tlacuilos" o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del Calpulli.

El maestro Moisés Ochoa Campos y don Toribio Esquivel Obregón afirman que en esta figura encontramos un verdadero municipio natural.

La autora Teresita Rendón Huerta, afirma que: "El Calpulli es en algunos rasgos, similar al municipio, pero es incorrecto equipararlos".<sup>45</sup>

A nuestro juicio, reconocemos que la organización del Calpulli ha tenido gran influencia en la institución mexicana del municipio y en otras como el ejido, sin embargo, el Calpulli no puede catalogarse como municipio, ya que se basaba en conceptos de parentesco y de religión más que funciones de tipo jurídico y político.

---

<sup>44</sup> "Código Mexicano", Citado por León Portilla, Miguel., op.cit. pág. 208.

<sup>45</sup> Rendón Huerta, Teresita., op.cit., pág. 80

## 2.3 EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.

Diego de Velázquez de Cuéllar, militar y colonizador español que emprendió la conquista de Cuba en 1511, al ser nombrado gobernador de la isla, envió cuatro expediciones a México y confió la tercera a Hernán Cortés, para explorar las tierras que estaban al occidente.

Las expediciones eran costeadas por particulares a cambio de compartir las presas y el botín obtenido. La Corona se limitaba a autorizar directa o indirectamente las expediciones. Las condiciones se establecían en un documento que se llamaba Capitulación.

Velázquez, solamente entregó a Cortés un pliego de instrucciones que debía cumplir durante el viaje; entre otras cosas no se permitía la blasfemia, la fornicación y el juego de dados y naipes, decir a los naturales que iban por mandato del rey a visitarles, catequizar a los naturales en la verdadera fé; darles a los indios buen trato y no tomarles bienes y mujeres.

Cuando Cortés estaba listo para partir, Diego de Velázquez le revocó el nombramiento y lo mandó aprehender. Hernán Cortés apresuró su salida el 10 de febrero de 1519, sabiendo que regresar a Cuba significaría su prisión o la muerte.

Hernán Cortés decide desembarcar en el área de lo que ahora es San Juan de Ulúa; así para lograr sus aspiraciones, utiliza la institución más respetable de su época: el municipio, ya que este era la fuente de poder que podía facultarlo a realizar una conquista legítima en nombre y representación de la Corona, y así lograr independizarse de Diego de Velázquez, aprovechándose del Derecho Castellano que conocía bien; ya que, señala Moisés Ochoa Campos... "estudió en la Universidad de Salamanca durante dos años, la carrera de Derecho".<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ochoa Campos, Moisés. op.cit., pág.94

Así el 22 de abril de 1519 Hernán Cortés en nombre del rey Don Carlos I, procedió a fundar el primer municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Vera Cruz, siendo viernes santo en el que se conmemoraba la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo.

Francisco López de Gomara, capellán de Cortés, narra lo siguiente: "Cortés entonces nombró alcaldes, regidores, procurador, alguacil, escribano y todos los demás oficios a cumplimiento del cabildo entero, en nombre del Emperador, su señor natural. Y les entregó después las varas, y puso nombre al consejo la Villarica de la Vera Cruz, porque el viernes de la Cruz habían entrado en aquella tierra. Tras estos actos hizo luego Cortés otro, ante el mismo escribano y ante los nuevos alcaldes, que eran Alonso Fernández Portocarrero y Francisco de Montejo, en que dejó, desistió y cedió en manos y poder de ellos, y como justicia real y ordinaria, el mando y cargo de capitán y descubridor que le dieron los frailes jerónimos, que residían y gobernaban en la Isla Española por su Majestad; y que no quería usar del poder que tenía de Diego de Velázquez, lugarteniente del gobernador en Cuba por el almirante de las Indias, para rescatar y descubrir, buscando a Juan de Grijalva, por cuanto ninguno de ellos tenía mando ni jurisdicción en aquella tierra, que él y ellos acababan de descubrir y que comenzaban a poblar en nombre del rey de Castilla como sus naturales y leales vasallos, y así lo pidió por testimonio, y se lo dieron"

Los alcaldes y oficiales nuevos tomaron las varas y posesión de sus oficios, y se juntaron luego en Cabildo conforme en las villas y lugares de Castilla se suele y acostumbra juntar el Concejo, y hablaron y trataron en él muchas cosas tocantes al provecho común y bien de la república, y el Regimiento de la Nueva Villa y población que hacían; y entre ellas acordaron hacer su Capitán y Justicia Mayor al mismo Hernán Cortés y darle poder y autoridad para lo que tocase a la guerra y conquista, entretanto que el Emperador otra cosa acordase y mandase; y así, con este acuerdo voluntad y determinación, fueron al día siguiente a Cortés, todo el

Regimiento y Concejo junto, y le dijeron que ellos tenían necesidad, entre tanto que el Emperador otra cosa provela o mandaba, de tener un caudillo para la guerra y que siguiese la conquista y entrada por aquella tierra, y que fuese su capitán, su cabeza, su Justicia Mayor, a quien acudiesen en las cosas arduas y dificultosas, y en las diferencias que ocurriesen y que esto era necesario y conveniente, así al pueblo como al ejército, que le rogaban mucho y encargaban que lo fuese él, pues en él concurrían mas partes y calidades que en otro ninguno, para regirlos mandarlos y gobernarlos, por la noticia y experiencia que tenía de las cosas, después y antes que lo conociesen en aquella jornada y flota; y que así se lo requerían y se era menester, se lo mandaban, porque tenían por muy cierto que Dios y el Rey serían muy servidos de que él aceptase y tuviese aquel cargo y mando; y ellos recibirían buena obra, y quedarían contentos y satisfechos de que serían regidos con justicia, tratados con humanidad, acaudillados con diligencia y esfuerzo, y que para ello todos ellos elegían, nombraban y tomaban por su Capitán General y Justicia Mayor, dándole la autoridad posible y necesaria, y sometiéndose bajo su mando, jurisdicción y amparo. Cortés aceptó el cargo de Capitán General y Justicia Mayor a pocos ruegos porque no deseaba otra cosa por entonces”<sup>47</sup>

Antonio de Solís, en su libro “La Conquista de México”, nos narra cómo quedó integrado el primer Ayuntamiento:

“Salieron por alcaldes: Alonso Fernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores: Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado, y Gonzalo de Sandoval; y por alguacil Mayor y Procurador General Juan de Escalona y Francisco Alvarez Chico.

Nombróse también el escribano de Ayuntamiento con otros ministros inferiores; y hecho el juramento ordinario de guardar razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y del Rey, tomaron posesión con solemnidad que se

---

<sup>47</sup> López de Gómara, Francisco, “Historia General de los indios”. Conquista de México., page. 54 y 55.

acostumbra, y comenzaron a ejercer sus oficios, dando a la nueva población el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz, cuyo título conservó después en la parte en donde quedo situada, llamándose Villa Rica en memoria del oro que se vió en aquella tierra y de la Vera Cruz en reconocimiento de haber saltado en ella el viernes de la Santa Cruz".<sup>48</sup>

Hernán Cortés renuncia a los cargos que había recibido en Cuba y es nombrado Capitán del Ejército y Justicia Mayor, ya no siendo soldados de una expedición, sino que forman la milicia comunal y su obligación principal es la de defender la autonomía municipal, inclusive en contra del Gobierno de Cuba. Antonio de Solís nos narra como notifican a Cortés de su nuevo cargo:

"Hecha esta diligencia, partieron los alcaldes y regidores, llevando tras de sí la mayor parte de aquellos soldados, que ya representaban el pueblo, a la barraca de Hernán Cortés y le dijeron, o notificaron, que la Villa Rica de la Vera Cruz en nombre del Rey Don Carlos, y con sabiduría y aprobación de sus vecinos, en consejo abierto, le habían elegido y nombrado por Gobierno del Ejército de la Nueva España; y en caso necesario le requerían y ordenaban que se encargase de esta ocupación, por ser así conveniente al bien público de la Villa y al mayor servicio de Su Majestad".<sup>49</sup>

Cortés empieza por organizar su ejército y realizar alianzas cuya finalidad es conquistar el Imperio Azteca. En poco más de dos años de lucha, Cortés entra a la capital Mexica y así la Gran Tenochtitlán cae el 13 de agosto de 1521. Poco después es instalado por Cortés un Ayuntamiento en Coyoacan del que Ochoa Campos nos dice: "...no sabiéndose la fecha exacta en que comenzó a funcionar, por haberse perdido los primeros libros del Cabildo, que solo se conservarían a partir del 8 de marzo de 1524, en que el propio Ayuntamiento fungía ya en la ciudad de México"<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Balle Antonio De. "Historia de la Conquista de México" pág. 88.

<sup>49</sup> Balle Antonio De., op.cit. pág. 88.

<sup>50</sup> Ochoa Campos Molédo. op.cit pág. 88.



A partir de entonces se continuó con la conquista de la Nueva España mediante verdaderos convenios que eran celebrados con el Rey o con el Virrey, siendo estos convenios las Capitulaciones, clausulados que regulaban los derechos y obligaciones, así como las prerrogativas que se derivarían del poblamiento.

Cortés sabía que no bastaba con la fundación formal sino que había de fortalecerse para lograr el arraigo y la identidad, para lo cual dicta las Ordenanzas de 1524 y 1525 que se conocen también como "Plan Municipal" en las cuales se regulaban cuestiones como: prestación del servicio militar, difundir entre los indios la religión católica, en el aspecto agrícola, todos los vecinos debían sembrar vid, la implantación de penas, nombramiento de autoridades, formación de cabildos, recaudación de diversos tributos y contribuciones. Cortés aún antes de recibir el nombramiento de Gobernador y Capitán General en 1523, había centralizado el poder en su persona, y territorialmente en la Ciudad de México, a pesar de que ésta ciudad fue declarada residencia del Virrey, Gobierno y Audiencia, el 25 de junio de 1530.

Las leyes dictadas por España fueron las Ordenanzas de Población de Felipe II en 1573, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los Concejos Municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España fue el Ayuntamiento o Cabildo.

Virgilio Muñoz nos expone que "en los Cabildos de la época colonial existían los siguientes cargos: dos Alcaldes ordinarios, un número variable de Regidores según la importancia del municipio, el Alférez Real, el Alguacil Mayor, el Depositario General, el Contador Mayor de Menores, un Procurador, un Procurador de pobres, el Obrero Mayor, el Juez de Carros, los Diputados de Fiestas, el Juez Coliseo, el Fiel Ejecutor, el Diputado de Alhóndiga, y otros puestos menores".<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu M., op. cit., págs. 33 a 39.

Dentro de las muchas actividades que tenían los Ayuntamientos en la época colonial, sobresale la administración de los asuntos de las localidades, conociendo de cuestiones de planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias y emergencias.

"Por Cédula del 5 de octubre de 1522 de la Reina Juana, los cargos de regidores eran vendidos al mejor postor, quien podía renunciarlo a favor de una tercera persona y en caso de que no lo hiciese y falleciese en el cargo, éste se revertía a la corona, que lo podía vender nuevamente".<sup>52</sup>

### **La Hacienda Municipal Colonial.**

Los ayuntamientos contaban con dos tipos de bienes, los de uso común y los propios. La explotación de estos, dejaban importantes recursos para el sostenimiento de los municipios. Otros recursos provenían de los arbitrios o mercedes, que eran recursos autorizados por el Soberano, el nombre de "arbitrios", se origina de las frases iniciales en los documentos reales que los concedían, que señalaban aquellas mercedes al "libre arbitrio" y bondad del Rey.

Sobre este tema el maestro Moisés Ochoa Campos expone:

"La Hacienda Municipal no solo dispuso del producto de los propios, sino que se completaba con los arbitrios, a los que acudía para cubrir los servicios públicos. En realidad siempre debió echarse mano de los arbitrios, en mayor o menor grado y en intensidad creciente, hasta que con el tiempo, llegaron a constituir el nervio de la economía municipal".

---

<sup>52</sup> Rubio Martínez, Reynaldo, op.cit., pág. 82. Editorial Porrúa S.A. 1999

Los arbitrios consistían en:

1. Sisas.
2. Derramas.
3. Contribuciones.
4. Concesiones

La *sisas* era un impuesto excepcional destinado a determinadas obras o servicios. Por ejemplo, la Ciudad de México, disfrutaba, excepcionalmente, del derecho de cobrar una *sisas* de un cuartillo de plata por cada cuartillo de vino que se vendiera allí para aplicarse exclusivamente a la obra del desagüe y que terminaría cuando este quedara concluido. Podían hacerse excepciones en el pago de este impuesto, como en efecto se exceptuaba del pago de *sisas*, el vino que el Rey daba de limosna a los religiosos de San Francisco.

Las *derramas* o *repartimientos*, como todos los arbitrios, sólo podían decretarse con especial autorización del Rey. Pero quedaba exceptuada de esa prohibición la *derrama* o *repartimiento* que se hacía entre las diversas poblaciones, del costo que originara el envío y sostenimiento en la corte de un procurador que representara los intereses comunes a esas poblaciones. Tal *repartimiento* debía hacerse de acuerdo con lo que ordenara el gobierno, justicia superior de los pueblos. En otros casos, se podía decretar una *derrama* o *repartimiento* sólo por las Reales Audiencias, hasta la suma de doscientos pesos para cada pueblo, o por la justicia ordinaria local, cuando no excediera de quince mil maravedíes, o sea cincuenta y cinco pesos quince centavos.

Podían a la vez los Cabildos, imponer *repartimientos* o *derramas* en caso de langosta, para perseguirla. En este caso debían entrar en la prorrata tanto los seglares como los eclesíasticos y la Real Hacienda y se mandaba que los gobernantes hicieran arar la tierra y echar a ella el ganado de cerda para que se acabara con el germen.

Además, para el pago del impuesto a favor de la Real Hacienda, era costumbre que las principales poblaciones celebraran lo que se llamaba *encabezamiento* o sea, una *derrama* que se obligaba a pagar al Real Tesoro tomando a su cargo cobrar los

impuestos a los individuos y procurando, al hacerlo, tener alguna ventaja, que aumentara las rentas locales".<sup>53</sup>

La función económica del municipio se basó en los Pósitos y las Alhóndigas. Los primeros consistían en fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidad calamitosas. Con estos fondos, se comerciaba con semillas como maíz, trigo, cebada, etc., cuando había abundancia, y las ganancias se agregaban al pósito, mismo que se hacía efectivo en caso de necesidad pública. Las segundas, de mucha tradición municipal operaban como almacenes de depósito de granos y semillas, regulando el precio de los productos. El Ejecutor llevaba las cuentas de las operaciones y sancionaba a quienes alteraban precios o incumplían contratos o convenios.

En consecuencia, son las alhóndigas precedentes importantes de las facultades del Estado en la planeación económica y en la regulación de precios y control de mercados.

#### **El Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808.**

Integrantes del Cabildo de la Ciudad de México como el Síndico Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, destacado jurista, el regidor don Juan Francisco Azcárate y otros simpatizantes como Fray Melchor de Talamantes, asumen una actitud valiente pugnando porque se declarara el desconocimiento de la autoridad metropolitana y que en representación del pueblo y su soberanía, el Cabildo de la principal ciudad de la Nueva España tomara las riendas del poder.

La Inquisición tachó de herético el Principio de Soberanía; Primo de Verdad y Fray Melchor de Talamantes fueron hechos prisioneros en la cárcel del Obispado y encontrados muertos el 4 de octubre de 1808.

---

<sup>53</sup> Ochoa Campos, Molada., op.cit., pág. 161 y 162

Dice el Dr. C. Fco. Quintana Roldán que "Así como en 1519, en Veracruz con Hernán Cortés, el Derecho Municipal fue la base de la conquista, en 1808 con el Cabildo de la Ciudad de México, enarbolando la Soberanía Popular, el Derecho Municipal sería de nuevo instrumento trascendente en la historia mexicana" ... "otros Cabildos siguieron aquel ejemplo; como el de Jalapa, el de Querétaro, y el de Veracruz. En el sur de América los Cabildos de Caracas y Cartagena de Indias también, por esos años asumirían actitudes similares".<sup>54</sup>

"Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del Régimen Municipal, a consecuencia de los vicios de la administración hacendaria, la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos, y de la reducción total de la independencia municipal. Estas reformas se tradujeron en la creación de una Contaduría General para controlar las finanzas municipales, en el aumento de responsabilidad a los funcionarios y disminución de sueldos a los mismos"<sup>55</sup>

## **2.4 CRONOLOGIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO 1810, 1812, 1814, 1824, 1836, 1843, 1857, 1917.**

Establecer el orden y fechas de los sucesos históricos más importantes referentes al municipio, que a partir del movimiento de independencia y hasta 1917 ha contenido nuestra legislación, es importante, para valorar la trascendencia que la institución municipal tiene en el desarrollo y la formación del México actual.

Grandes acontecimientos se desarrollaban paralelamente en la capital del virreinato y en la península Ibérica: alzamiento del pueblo español en favor de

---

<sup>54</sup> Quintana Roldán, Fco. "Boletín Municipal INAP".

<sup>55</sup> Roldán Huerta, Terecita. op.cit. págs. 84 y 88.

Fernando VII y en contra de Napoleón y el levantamiento de los criollos incluyendo el virrey Iturrigaray y el apoyo de don Pedro Garibay.

De 1808 a 1810 no hubo textos legislativos, fué un período en el que se preparaba el movimiento emancipador, bajo principios como: el respeto a los derechos del hombre, recta administración de las riquezas, abolición de la esclavitud, etc.

En consecuencia surge en España la necesidad de formular y expedir una nueva constitución, promulgándose el 12 de marzo de 1812 la "Constitución de Cádiz" también llamada "Constitución de 1812" o "Constitución de la Monarquía Española", misma que se promulgó en México por el Virrey Francisco Javier Venegas el 30 de septiembre del mismo año.

Esta Constitución, de vigencia breve, trata lo relativo al municipio bajo el título "De Gobierno Interior de las Provincias y de los pueblos", en el cual establece la composición de los ayuntamientos, su creación, forma de elección y los requisitos para ocupar un puesto de elección.

La "Constitución de Apatzingán" o "Decreto para la Libertad de la América Mexicana" de 22 de octubre de 1814, contiene los principios fundamentales de la ideología insurgente, solicitando para México un gobierno propio e independiente de España. Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país.

Los Diputados se reúnen en el primer Constituyente en 1822, celebrando un pacto para la formación de un Estado Unitario. El segundo Congreso Constituyente se inició el 5 de noviembre de 1823 expidiendo el "Acta Constituyente" del 5 de febrero de 1824, misma que: " establece la forma Federal y enumera los Estados de la Federación".<sup>56</sup> Esta Constitución no hace referencia al municipio y deja en libertad a los Estados en su régimen interior.

---

<sup>56</sup> V. Sajeg Meló, Jorge., "El nacimiento de la República Federal Mexicana", pág. 115

“En las Bases Constitucionales de 1835, se establece de la siguiente manera la división territorial de la República: Departamentos y Juntas Departamentales, estas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas. Pero ninguna otra alusión al municipio”.<sup>57</sup>

Al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824; crearon las llamadas “Siete Leyes Constitucionales de 1836”, la sexta de esas leyes, de 29 de diciembre del mismo año regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de los pueblos. Esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el municipio, aunque éste quedó suplantado por los Departamentos, Prefectos y subprefectos, debido a la centralización del poder. En octubre de 1839 se declararon... desaparecidos los poderes, a excepción del judicial y se autorizó la reforma de la Constitución, apareciendo el Proyecto, que en el aspecto municipal tenía una innovación en el sentido de que el Ayuntamiento lo integrarían sólo Corregidores y Síndicos que se renovarían por tercios cada dos años así, al suprimirse el Alcalde, se suprimiría la función jurisdiccional.

Las “Bases Orgánicas”, de la República Mexicana del 12 de junio de 1843, contienen disposiciones respecto al municipio, en sus artículos 4o., 20 y 134. Señalaban lo siguiente: “El territorio de la República, se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades...” El artículo 20 “Son obligaciones del ciudadano; I. “Adscribirse al padrón de su municipalidad” y el artículo 134: “Son facultades de las Asambleas Departamentales: X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural” y XIII. “Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades”.

---

<sup>57</sup> Dubián y Lozano., “Colección de Leyes y Decretos” Tomo III págs. 88 Y 89.

"El 5 de febrero de 1857 fué jurada la Constitución, primero lo hizo el Congreso integrado en ese momento por más de noventa representantes, después el presidente Comonfort; el 17 del mismo mes, la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución".<sup>58</sup>

Citaremos algunos artículos de este ordenamiento.

Art. 31.- Es obligación de todo mexicano:

II.- Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: I. Inscibirse en el Padrón de la municipalidad manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión, o trabajo de que subsista.

Art. 72.- El Congreso tiene facultad:

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

El Artículo 109 de esta Constitución resulta antecedente del actual 115 en materia municipal, por la reforma que se le hiciera el 25 de diciembre de 1857, mismo que quedó de la manera siguiente:

Art. 109.- 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

---

<sup>58</sup> Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México", pág. 604.



Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

El 10 de abril de 1865 Maximiliano, Emperador de México, promulga un Estatuto Provisional, mismo que tuvo una vigencia efímera, ya que la tenaz lucha de don Benito Juárez habría de impedir su mayor vigencia. Al respecto, Ochoa Campos nos dice: "El Imperio trató de instaurar un régimen policíaco de control absoluto, mediante el engranaje y subordinación jerárquica de Prefectos, Subprefectos y Alcaldes, dejando a los Ayuntamientos solamente las funciones deliberativas de la esfera local. Al respecto se estableció una ley de Policía General del Imperio que las municipalidades encargaban la función a los alcaldes que no eran sino agentes del Imperio, otorgándoles competencia en: tránsito, limpieza, alumbrado público, urbanismo, represión de la mendicidad y la vagancia y conservación de la moral pública".<sup>59</sup>

La dictadura del General Porfirio Díaz que durante treinta y cuatro años sometió al país, dejó al Municipio gravemente dominado, ya que no existía otra voluntad que la del dictador, ejercida a través de las jefaturas políticas. Como señala Alberto Morales "Ellas desplazaron en la dictadura a los municipios libres".<sup>60</sup>

Comenzaron a surgir los primeros movimientos de insurrección popular, siendo los hermanos Flores Magón, quienes el primero de julio de 1906 desde San Luis Missouri dan a conocer el programa del Partido Liberal Mexicano, que bajo el lema "Reforma, Libertad y Justicia" establecía:

- a) Supresión de los Jefes Políticos.
- b) Reorganización de los municipios que han sido suprimidos.
- e) Robustecimiento del poder municipal.

---

<sup>59</sup> Ochoa Campos, Moisés., op. cit., pág. 288

<sup>60</sup> Morales Juárez, Alberto, "Historia de la Revolución Mexicana", citado por Moisés Ochoa Campos en "La Reforma Municipal", pág. 308.

El Plan de San Luis Potosí expedido el 5 de octubre de 1910 con respecto al Municipio, exponía que: "La división de los poderes, la Soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los Derechos del Ciudadano, solo existen escritos en nuestra Carta Magna; las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los Gobernadores de los Estados, son designados por él, y ellos a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales".<sup>61</sup>

El Plan de Bernardo Reyes promulgado el 16 de noviembre de 1911 en la Soledad, Tamaulipas, contemplaba en su artículo quinto que "declara Ley Suprema de la República el principio de No Reelección del Presidente y Vicepresidente, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales.

El Plan de la Empacadora proclamado el 25 de marzo de 1912 en la Ciudad de Chihuahua, al referirse al Municipio, decía: "La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos", además, "se suprimirían en toda la república los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales".

El Plan de Ayala promulgado por Emiliano Zapata, fue más insistente en sus postulados. Sin embargo el "Caudillo del Sur" promulgó la "Ley General sobre Libertades Municipales" el 15 de septiembre de 1916, y que parte de su contenido establecía: "Art. 1 Se dictarán emancipados de toda tutela gubernativa los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al Ramo económico y hacendario". Art. 2. En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones que juzgue necesarios para su régimen interior".<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> González Ramírez, Manuel, op.cit.

<sup>62</sup> Arriano Zavala, Manuel., "Pensamiento Social de Emiliano Zapata".  
Compilación de documentos pág. 27.

Con estos antecedentes, Don Venustiano Carranza interpretaba con acierto los anhelos de la Revolución Mexicana iniciada en 1910, primeramente a través del Plan de Guadalupe y posteriormente con las propuestas que enviará al Congreso Constitucional de Querétaro. Así en la quincuagésima segunda sesión ordinaria del Congreso, celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del sábado 20 de enero de 1917, se iniciaron los debates del Artículo 115 Constitucional, de acuerdo al proyecto presentado por Carranza. Dicho texto estaba redactado en los términos siguientes:

"Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un 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 residieran habitualmente o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su cargo más de cuatro años.

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

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada una, pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de seis diputados propietarios.

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento".

Cuatro días más tarde, el 24 de enero de 1917, en la quincuagésima novena sesión ordinaria se sometió a la Asamblea el Dictamen del Proyecto para su aprobación por parte de la Comisión, bajo el texto siguiente:

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

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

**II.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos 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 del Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

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

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

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

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

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

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento”.

Sobre esta propuesta de la segunda Comisión de Puntos Constitucionales, existió debate en relación a dos puntos: a) El referente a que el municipio fuera quien recabara todos los impuestos; b) sobre la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos hacendarios entre los poderes de un Estado y el municipio.

Después de varias propuestas para modificar la fracción II del artículo 115 constitucional, fue en la madrugada del 30 de enero cuando el diputado Ugarte expuso, que esta fracción quedaría en los términos siguientes:

**Fracc. II.-** Los municipios administraran 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”.

De ésta manera fue aprobada la propuesta por 88 votos a favor por 62 en contra y así quedar definitivamente en la Constitución esta fracción del Artículo 115, hasta 1983.

## **CAPITULO III**

### ***LA REFORMA DE 1983.***

#### **SUMARIO**

- 3.1 EL CONTEXTO DE LA REFORMA.**
- 3.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA REFORMA**
- 3.3 EL DEBATE EN LAS CAMARAS.**
- 3.4 LA AUTONOMIA MUNICIPAL.**
- 3.5 EL MUNICIPIO COMO PERSONA JURIDICA.**
- 3.6 COMPETENCIA ACTUAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.**

#### **3.1 EL CONTEXTO DE LA REFORMA.**

Las circunstancias políticas, sociales y económicas que determinaron la decisión para realizar una reforma sustancial al régimen municipal, se derivaron del desencadenamiento de la crisis que empezó a padecer nuestro país, a consecuencia de la deuda externa, la devaluación del peso, el tráfico de drogas, la agudización de la corrupción, etc.

En 1902 el municipio recibe el más bajo porcentaje en la historia moderna de la distribución de los ingresos públicos: el 1.0 %. En 1929, principio de la crisis mundial,

recibía el 7.7 %, en 1932 el 8.9 % (el máximo histórico), en 1940 el 5.3 %, en 1950 el 3.3 %, en 1960 el 2.8 %, en 1970 el 1.6 % y en 1980 el 1.1 %. Estas cifras sintetizan el progresivo abandono del gobierno municipal.

En la década de los ochentas, como ya apuntamos, sobreviene la crisis económica más grave después de la revolución de 1910, coincidiendo con el momento de más bajos ingresos del gobierno municipal.

La reforma municipal surge como un movimiento histórico social, que exige la democratización económica, política, social y cultural; el poder se había centralizado en las zonas urbanas de las entidades federativas, y en forma especial, en las grandes urbes industriales principalmente en la Capital de la República.

La democratización integral, implicaba la descentralización de la vida nacional en todos sus aspectos, tomando como base a la institución política, administrativa, territorial y poblacional consagrada por nuestra historia y Constitución: el municipio libre, célula del sistema federal .

Durante la campaña electoral y luego durante su mandato presidencial, Miguel de la Madrid afirmó que la "descentralización de la vida nacional se fundamenta en el ejercicio pleno del municipio libre", Así el "Plan Nacional de Desarrollo 1982-88" fue pensado en función de la coyuntura creada por la crisis. Justamente comienza diciendo este plan: "El Plan Nacional de Desarrollo ha sido 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".<sup>63</sup>

Más adelante, señala: "El Federalismo expresa la voluntad política de descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los estados y el municipio, de modo que éste se constituya en el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de su mejor equilibrio territorial. También es factor del fortalecimiento de las instituciones

---

<sup>63</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. 'Plan Nacional de Desarrollo'. pág. 17.

de la República el respeto recíproco entre los Poderes y el reconocimiento de su independencia".<sup>64</sup>

El Plan vuelve a destacar los puntos esenciales de la reforma, al expresar: "Asegurar a través de los municipios, la prestación de servicios públicos y asignarles recursos económicos propios y participaciones legalmente fijadas; favorecer un desarrollo urbano planeado conforme a la ley; establecer mecanismos flexibles que permitan la instauración de relaciones de municipios entre si y con el Estado"<sup>65</sup>

Así como el punto de que: "la Federación apoyará el libre juego de procesos estatales, regionales y municipales de desarrollo para el desenvolvimiento autónomo y concertará, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones acordes con el Plan"<sup>66</sup>

### **3.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA REFORMA.**

En la sesión ordinaria de la cámara de Senadores celebrada el 8 de diciembre de 1982, se dió lectura a una iniciativa de decreto que reformaba el artículo 115 Constitucional. Con fecha 3 de febrero de 1983 y 17 de marzo de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma de gran importancia para el fortalecimiento municipal, que a declr del Dr. Acosta Romero, recoge ideas sustentadas desde hace muchos años por profesores de la Universidad Nacional Autónoma de México. Como marco de referencia transcribo el texto anterior y el que entró en vigor el 4 de febrero de 1983.

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, pág. 33

<sup>65</sup> *Ibid.*, pág. 80

<sup>66</sup> *Ibid.*, pág 81



**PARRAFO INICIAL Y FRACCIONES DE LA I A LA VII, NO SUFRIERON  
MODIFICACION ALGUNA POR LA REFORMA DEL 17 DE MARZO DE 1987**

<p><b>TEXTO ANTERIOR</b> (A las reformas de 1983)</p>	<p><b>TEXTO VIGENTE</b> (3 de Febrero de 1983)</p>
<p><b>ARTICULO 115.-</b> Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>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.</p> <p>En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.</p> <p>Nota: el párrafo anterior estuvo vigente del 12 de febrero de 1947 al 17 de octubre de 1983, fecha en que se publicaron las reformas al Art. 34 que dieron la plena ciudadanía a la mujer.</p> <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.</p>	<p><b>ARTICULO 115.-</b> Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>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.</p> <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.</p> <p><u>Las legislaturas locales, por acuerdo de los dos tercios partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que la ley local determine, siempre y cuando sus miembros hayan perdido oportunidad suficiente para rendir los exámenes y hacer los alegatos que a su juicio correspondan.</u></p>

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraran en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

#### TEXTO ANTERIOR

(A las reformas de 83)

II. Los municipios (serán) investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

#### TEXTO VIGENTE

(3 de Febrero de 83)

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

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

III.- Los municipios con el concurso de los estados cuando así fuera necesaria y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a).- Agua potable y alcantarillado

b).- Alumbrado público

c).- Lirios

d).- Mercados y carnicerías de abasto

e).- Protecciones

f).- Rastro

g).- Celleras, parques y jardines

h).- Seguridad pública y tránsito

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

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 las necesidades municipales.

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.

Nota: Las adiciones de 1976 al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, son el fundamento tanto de la fracción IV del artículo 118, adicionada también en 1976, como de la frac. V del mismo artículo reformado en 1983.

El párrafo tercero del Artículo 27, vigente desde 1976, dice: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos

Los municipios de un 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.

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

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

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

b).- Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazas que oportunamente se determinen por las legislaturas de los estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) ni concederán exenciones en relación con los mismos. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y señalarán sus cuantías públicas. Los presupuestos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la

naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la función, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población."

Nota: Aparecen subrayadas las ediciones incorporadas a este párrafo tercero en 1976 simultáneamente a la adición al art. 115 fracción cuarta transcrita arriba.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan formar una continuidad (geográfica), la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley Federal de la materia.

.....  
El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente.

zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;

otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

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

VII.- El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Nota: La fracción VIII del artículo 115 de la reforma en 1987, se reduce ahora a los dos párrafos de materia municipal que ya aparecían en 1983 en la propia fracción VIII y en la IX (respectivamente la representación proporcional en los ayuntamientos y las relaciones laborales del personal con los municipios). El resto de las fracciones VII Y IX, referentes a los Poderes de los Estados, pasan, sin modificación, al nuevo artículo 116, junto a las disposiciones sobre el poder judicial de los Estados que hasta ahora no habían sido materia de la Constitución de la República, y es reservada, por lo tanto, a la soberanía legislativa de los Estados.

<p><b>TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA DE 1983.</b></p>	<p><b>TEXTO SEGUN LA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983</b></p>	<p><b>TEXTO SEGUN LA REFORMA DEL 17 DE MARZO DE 1987.</b></p>
<p>Fracc-III (último párrafo)</p> <p>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 trescientos mil o más habitantes).</p>	<p>Fracc-VIII (inciso b, párrafo quinto)</p> <p>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 todos los municipios.</p> <p>IX.- 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.</p>	<p>VIII.- Las leyes de los Estados, introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.</p>

Las etapas del proceso de reforma fueron: 1) la iniciativa con fecha 6 de diciembre, 2) dictamen del Senado, 3) dictamen de la Cámara de Diputados, 4) aprobación de las legislaturas de los Estados y la Minuta de Aprobación por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y 5) su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Con las anteriores consideraciones, veamos ahora los puntos principales de la reforma:

### **1.- DESAPARICION Y SUSPENSION DE LOS PODERES.**

La iniciativa presidencial justifica la inclusión en la Constitución de esta figura de desaparición de los poderes municipales: "Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los Estados",<sup>67</sup> acerca de la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o de la revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento. Ciertamente se busca fijar requisitos para que puedan intervenir los Estados sobre los poderes municipales. Sin duda alguna, la iniciativa presidencial sólo pretende sostener el hecho de que debe hacerse efectiva la responsabilidad de los miembros de un ayuntamiento, sin atacar a éste.

---

<sup>67</sup> "El Marco Legislativo para el Cambio Presidencial de la República", Tomo III., pág. 19

## **2.- FACULTAD LEGISLATIVA.**

La reforma, les atribuye facultades a los municipios para: 1) expedir bandos de policía y buen gobierno, 2) reglamentos, 3) circulares y 4) disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

En sentido estricto, la facultad legislativa únicamente corresponde al poder legislativo. Sin embargo, la doctrina administrativista reconoce a favor del Ejecutivo una amplia facultad reglamentaria, por la cual la administración pública, y en su caso, el municipio, pueden expedir normas de carácter general, como son las consagradas en el artículo 115 Constitucional.

## **3.- SERVICIOS PUBLICOS.**

La legislación española señala cuales son los servicios mínimos que deben cubrir los municipios; el legislador mexicano no emplea ningún calificativo, pero, por vez primera en la Constitución, se habla de los servicios mínimos que debe prestar el Ayuntamiento, por tratarse de servicios generales e indispensables. La fracción III del artículo 115 C. los enumera y además añade que las leyes locales, podrán enumerar otros servicios, determinando si se otorgan mediante el concurso de la autoridad estatal correspondiente.

## **4.- LOS IMPUESTOS MUNICIPALES.**

La reforma establece esta medida para el fortalecimiento de la hacienda pública municipal y así, en su fracción IV, menciona que los municipios, de acuerdo a la respectiva ley local, podrán establecer ciertos impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. No mencionaremos las fuentes de ingresos, por ser tema que será considerado en otro apartado.

## **5.- LIBRE ELABORACION DE SUS PRESUPUESTOS.**

La reforma insiste en que los municipios deberán aprobar libremente sus egresos, lo cual, por otro lado, estará supeditado a los ingresos obtenidos libremente y a los ingresos previamente autorizados, consignando con esto que el municipio puede administrar libremente sus bienes propios, así como las percepciones que obtenga por la prestación de servicios.

## **6.- LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.**

Para afianzar el propósito del fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal, se establece la disposición de que tiene que recibir aportaciones directas del gobierno federal.

## **7.- DESARROLLO URBANO.**

La iniciativa les reconoce a los municipios la facultad para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de sus recursos territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo y en la regulación de la tenencia de la tierra.

## **8.- REFORMA POLITICA.**

La participación política partidista, ya consagrada a nivel nacional, es llevada al seno de los ayuntamientos, ya que se tomará en cuenta el principio de representación proporcional, permitiendo que las corrientes ideológicas minoritarias se encuentren representadas en la integración de los ayuntamientos.



## **9.- ASPECTOS LABORALES.**

Establece que los trabajadores al servicio de los municipios se atenderán a lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional, dejando abierta la incorporación, bien al régimen del apartado "A", bien al régimen de los burócratas del apartado "B", opinión que la Constitución local se encargará de fijar.

## **10. ACTIVIDAD CONCERTADA.**

Se les reconoce facultades a los ayuntamientos para celebrar convenios con otros ayuntamientos, con los Estados o con el propio Gobierno Federal, a fin de cumplir mejor con las encomiendas que se les ha otorgado.

## **OPINION.**

La reforma afirma la personalidad Jurídica de los municipios y su capacidad de obrar a fin de que puedan hacerse responsables directos, no sólo de la libre administración de su hacienda sino también de los servicios públicos municipales.

La reforma tiende a configurar a un municipio fuerte, con carácter independiente y libre, con la premisa de desarrollar la capacidad real de los municipios y estimular su participación en las actividades productivas de su circunscripción, con el afán de fortalecer la esfera municipal de gobierno y sentar las bases formales para la descentralización económica. Los objetivos centrales de esta reforma se resumen básicamente en los siguientes puntos: fomentar el desarrollo económico integral,

promover la realización de obras municipales, especificar los servicios públicos mínimos de competencia municipal, fortalecer las finanzas, e integrar la participación municipal a la administración y uso del suelo y reservas territoriales. Existe una relativa autonomía hacendaria, al sujetar sus fuentes de ingresos a criterios de la Federación y de las Legislaturas Estatales.

### **3.3 EL DEBATE EN LAS CAMARAS.**

La iniciativa presidencial que reforma y adiciona el artículo 115 Constitucional, entró al Congreso por la Cámara de Senadores: "Se turna a las Comisiones unidas. Primera, de Puntos Constitucionales; Segunda de gobierno y Tercera de Desarrollo Económico y Social".<sup>68</sup>

Con fecha 27 de diciembre de 1982 emitieron su dictamen, en donde se afirma que el Senado hace suya la Iniciativa Presidencial, en los términos en que ésta se expresa, señalando entre otros razonamientos lo siguiente:

"...El Senado de la República hace suya la Iniciativa Presidencial por su tendencia a concretizar los anhelos democráticos que siempre nos han inspirado, para cuya realización contamos hoy día con larga experiencia de vida municipal, con decisión y entusiasmo de participación popular y con decisiones para dignificar nuestra existencia, nuestra libertad y la igualdad perseguida para todos los mexicanos.

Este dictamen ha tomado en cuenta la iniciativa del ciudadano Presidente de la República, así como también los preceptos vertidos por el C. Secretario de Gobernación en su comparecencia ante la Asamblea de esta Cámara, e

---

<sup>68</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, "El Marco Legislativo para el Cambio. pág. 44.

igualmente ha ponderado las interrogantes planteadas por diversos miembros de la propia Cámara.

El artículo 115 que se propone guarda el mismo espíritu y la misma esencia que el texto aprobado por el Constituyente Social de 1917; sus principios torales continúan vigentes; lo importante de la Reforma estriba en dos aspectos sobresalientes: el reconocimiento de mayores facultades y atribuciones a los Ayuntamientos de los Municipios y la reestructuración lógica del precepto para exponer con detalle y claridad las innovaciones que se pretenden.

En términos generales, las comisiones que se suscriben advierten que en su conjunto la Iniciativa de reformas al artículo 115 de la constitución, enviada por el Ejecutivo Federal a esta Cámara, marca un hito en el desarrollo histórico de la organización política y administrativa del país en lo que se refiere a la forma de estructurar y organizar a la célula básica de la República que es el Municipio Libre. En efecto, el fortalecimiento municipal que propone la Iniciativa está lejos de ser un recurso retórico o de planteamiento de carácter meramente semántico, sino que constituye un texto normativo que da las bases de orden material y económico para que el municipio pueda desenvolverse en los demás órdenes de la vida colectiva, como son el político, el social y el cultural".

El Diario de los Debates contempla reducida participación de los Senadores. Poniéndose a discusión en lo general el Dictamen, solo toman la palabra Miguel Borge Martín; Francisco José Madero González y Yolanda Senties de Ballesteros.

Miguel Borge se limitó a comentar algunas ideas de la iniciativa. Le parece que con la comparecencia que en su momento realizó el Secretario de Gobernación y con las dos lecturas del Dictamen, ya se ha podido formar una amplia y clara imagen de los propósitos del Presidente.

Madero González, insiste y amplía los mismos argumentos. Indica que las comisiones han analizado exhaustivamente el fortalecimiento del federalismo, que el municipio es la célula básica, alaba el que el Dictamen se apegue a la Iniciativa, después alude a la experiencia personal, como expresidente municipal "de quienes desde la jefatura municipal hemos soportado la prepotencia de representantes federales"; agregó, que la suspensión o desaparición de ayuntamientos no es un atentado, sino por el contrario, norma de estabilidad.

La senadora Senties de Ballesteros comienza destacando su vocación municipalista, subraya el hecho de haberse emprendido un camino de centralización en el pasado, que se constituye en un grave obstáculo del presente. Habla de que "estamos ante un nuevo federalismo, propuesto por Miguel de la Madrid, y que no es una forma de organización política, sino un nuevo estilo de vida nacional, que busca el equilibrio político, económico y social a través de una auténtica descentralización de la vida nacional". Después realiza "la importancia de las finanzas municipales, para lograr este mejoramiento municipal; el fortalecimiento guarda respeto a la soberanía estatal y municipal".

Puesta a discusión en lo particular, nadie más hizo uso de la palabra. Por lo tanto se pasó a la votación, que le fue favorable por unanimidad de 56 votos.

## **EL DEBATE EN LA CAMARA DE DIPUTADOS.**

Procedente de la Cámara de Senadores, se recibe en la Cámara de Diputados la Iniciativa de Reforma al artículo 115 Constitucional, acompañada de la opinión de los Senadores. Se le turna a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. El 28 de diciembre emiten y firman el correspondiente Dictamen.

El número de intervenciones en el debate fue reducido, tomando parte ocho diputados de 312 presentes al tiempo de la discusión, de los cuales 19 votaron en contra. Participaron; uno del PSUM (Partido Socialista Unificado de México), dos del PAN (Partido de Acción Nacional), uno del PPS (Partido Popular Socialista), uno del PST (Partido Socialista de los Trabajadores), uno del PDM (Partido Demócrata Mexicano) y dos del PRI (Partido Revolucionario Institucional).

Explicaremos el debate desde las distintas posiciones partidistas e ideológicas:

La tesis del PSUM se pronuncia contra el dictamen, ya que rechazan que en la cuestión laboral, la facultad sea ejercida por las legislaturas estatales. Raúl Rea expone; "la facultad de legislar acerca de la materia laboral debe corresponder, nada más al Congreso de la Unión" agrega, "cuando los Estados tuvieron esa facultad (hasta 1929) no la ejercieron, y cuando se ejerció, se hizo mal, con muchas lagunas y con muchas figuras lesivas a los intereses de los trabajadores".

Rechaza también que la legislatura local medie en el municipio, para aprobar su presupuesto de ingresos, para fiscalizar los ejercicios presupuestales, y sostiene que "nunca habrá un municipio libre cuando se carece de los recursos necesarios para tener los servicios que son indispensables en su municipalidad".

El PSUM también rechaza la iniciativa por la facultad que se otorga a las legislaturas locales para desaparecer ayuntamientos, "eso atenta, vulnera y liquida el principio del Municipio Libre"... "los que calificarán en última instancia sus propias elecciones son los propios ayuntamientos", y que "solamente la mayoría de los electores tendrían el derecho de revocar el mandato otorgado por ellos mismos".

Por su parte, los diputados Javier Blanco Sánchez y Roger Cicero del PAN afirmaron que su partido siempre ha tenido una "firme vocación municipalista y libertaria".

Para Javier Blanco Sánchez, el municipio es una "patria chica". Acto seguido menciona a los constituyentes de Querétaro Hilario Medina, Fernández de Lizardi y Heriberto Jara, al tiempo que recuerda a algunos panistas, defensores de las ideas de libertad eficaz de los municipios.

El PAN, aprueba la iniciativa en su conjunto, salvo algunas modificaciones que Roger Cicero se encarga de enunciar al expresar:

"Los ayuntamientos tienen el derecho de recurrir al Juicio Constitucional de Amparo para proteger su patrimonio y personalidad, y así mismo el ejercicio de sus atribuciones y la ejecución de sus tareas frente a cualquier acto de autoridad que afecte o tratase de afectar su buen gobierno y de disminuir a suprimir su calidad de primera autoridad del municipio", continúa diciendo, "las tesorerías de los ayuntamientos se mantendrán abiertas a auditorías permanentes e independientes que permitan, a cualesquiera ciudadanos u organismos y en todo momento, conocer de la situación financiera municipal, de quiénes y cuántos son sus proveedores, a qué costos paga sus adquisiciones y retribuye su trabajo a sus integrantes; a sus demás servidores públicos y al personal que contrata; con qué instituciones bancarias y de crédito opera y a qué montos y en qué forma lo hace, así como conocer de todos y cada uno de sus renglones hacendarios".

Más adelante apunta una nueva modificación al párrafo cuarto de la fracción I, que debe ser sustituido por el siguiente:

"En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que actuarán con carácter provisional, y dejarán de hacerlo al tomar posesión las nuevas autoridades emanadas de elección popular extraordinaria,

a la que habrá convocado en el menor tiempo posible a partir de la desaparición del Ayuntamiento".

También propone una adición a la fracción VII:

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente" propone se adicione "Sin menoscabo de que la fuerza pública esté a disposición de los ayuntamientos de los mencionados municipios permanentes, siempre que los ayuntamientos, en función de su autoridad la requieran".<sup>69</sup>

El Partido Popular Socialista impugnó la Iniciativa y expuso Alfredo Reyes Contreras: "porque restringe aún más la vida municipal".<sup>70</sup> El representante del PPS hizo una breve comparación de los textos; el entonces vigente y el propuesto por la iniciativa.

A juicio del PPS, las limitaciones que ya tiene el artículo 115, se agravan con la iniciativa, ya que las legislaturas adquieren ahora las facultades de:

"1.- Suspender ayuntamientos. 2.- Declarar que han desaparecido ayuntamientos. 3.- Suspender o revocar el mandato de algún miembro de los ayuntamientos. 4.- Designar Consejos municipales en su caso. 5.- Expedir las leyes de acuerdo con las cuales los municipios manejaran su patrimonio. 6.- Los ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que expidan las legislaturas, expedirán sus bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. 7.- Las leyes expedidas por las legislaturas locales determinan que servicios deben prestar. 8.- La hacienda municipal sólo podrá obtener las contribuciones que establezcan las legislaturas. 9.- Las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos municipales y revisaran las cuentas públicas de los

---

<sup>69</sup> Id. pág. 97

<sup>70</sup> Id. pág. 93

**Ayuntamientos. 10.- Las legislaturas expedirán las leyes que rijan las relaciones entre los municipios y sus trabajadores.**

Es decir, en el cuerpo de la Iniciativa y en el dictamen se menciona, se identifican 10 facultades entre las que ya tenía, de acuerdo con el 115, y las que agregan para las legislaturas, lo que limita evidentemente de una manera que podríamos decir extraordinaria, la vida municipal". Continúa diciendo, "nos da la impresión de que esta iniciativa manifiesta menosprecio a la vida municipal; se piensa que son menores de edad que no se pueden regir por ellos mismos, y que en consecuencia hay que estarlos vigilando, hay que estarlos orientando, hay que estarlos conduciendo, porque no son capaces para conducirse por ellos mismos".<sup>71</sup>

El orador del PPS concluye con la lectura de una proposición concreta, la cual fue desechada.

Acto seguido, se le dió la palabra a Humberto González Magaña representante del PST, quien hizo saber que su partido se pronunciaba en favor de la Iniciativa. Afirma que carecen de objeto las referencias históricas, filosóficas y jurídicas, para admitir que en el momento actual el municipio ha sido y es, dijo:

"... el lugar donde se realiza y generan las actividades todas de la vida propia y de la convivencia social, en el que se manifiestan todos los días los esfuerzos, el trabajo creativo, las aspiraciones de superación, los problemas y angustias del cotidiano acontecer, los triunfos individuales y colectivos con las alegrías y satisfacciones que conllevan; pero también allí en el municipio ha sido y es el lugar donde se han soportado y soportan todo género de arbitrariedades, desmanes y atropellos de quienes al margen del espíritu comunitario y distorsionando las propias bases de legalidad que los convierte en autoridades en muchas ocasiones en forma fraudulenta, ahogan la expresión libre, productiva y progresiva de las mejores

---

<sup>71</sup> Ibid. págs. 79 y 80



fuerzas sociales, políticas y culturales del pueblo de México, para beneficio exclusivo de los intereses caciquiles y de camarillas regionales".<sup>72</sup>

Sostiene después que la Iniciativa no atenta contra los intereses democráticos del pueblo; es un avance la idea de ampliar el sistema político de la representación proporcional de los ayuntamientos.

Por el PDM tomó la palabra Baltazar Ignacio Valdez, para recordar la "cruda realidad del municipio"<sup>73</sup> una realidad que duele, que lastima ante la que se debe de inconformarse. También habló de la reconstrucción nacional, la cual debía empezar por "la reconstrucción del municipio". Manifestó que su partido estaba a favor de la Iniciativa, por que objetivamente era buena; y porque representa un avance respecto a las demandas que hace suyas el PDM.

Por el PRI, Sami David expuso aciertos y ventajas de la Iniciativa, señalando que:

"Debemos volver a los orígenes, humanizar la vida de la comunidad".  
Detener el movimiento centralizador, reparar la injusticia que sufren pequeñas comunidades".<sup>74</sup>

Habló de un nuevo federalismo que tiene un denominador común; el rumbo histórico del país, con base en la soberanía nacional, en un desarrollo equilibrado, en una mejor distribución de recursos y de riquezas y en una mayor participación política de las entidades, municipios, partidos y ciudadanos en la vida institucional.

Fué aprobada la minuta de la Iniciativa, en los términos del Dictamen por 293 votos contra 19 que votaron en contra, el 29 de diciembre de 1982, turnada a las Legislaturas de los Estados para los efectos de lo previsto en el artículo 135 de la Constitución Federal.

---

<sup>72</sup> *Ibid.* pág. 66

<sup>73</sup> *Ibid.* pág. 67

<sup>74</sup> *Ibid.* pág. 68

Las Legislaturas Estatales en su mayoría, habían contestado con voto aprobatorio, de manera que el primero de febrero de 1983 y estando en labores la Comisión Permanente, se procede al recuento formal y a hacer la declaratoria de procedencia de la Reforma. El Decreto en cuestión, apareció promulgado en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de febrero de 1983.

19 legislaturas votaron a favor, el Diario de los Debates no menciona a la de Sonora, Jalisco, Oaxaca, Hidalgo, Morelos, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Durango, San Luis Potosí, Querétaro y Chihuahua.

### 3.4 LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

Autonomía es un vocablo que proviene del griego; *Autós-propio* y *nómos-ley*, significando la posibilidad de darse la propia ley, o también, es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.

El Doctor Acosta Romero nos dice, que "Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el municipio, y considera, en consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región. Sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía".<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Acosta Romero, Miguel., op.cit. pág. 380

En el Sexto Congreso Mundial Interamericano, celebrado en Panamá en 1956, al abordar el tema, se dijo:

"1.- La autonomía significa potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras.

2.- La autonomía municipal debe estar consagrada en las constituciones políticas de los Estados mediante preceptos que definan la autonomía de la manera más concreta que permita la mayor técnica constitucional. La autonomía municipal debe asegurarse constitucionalmente, a cuyo efecto se establecerá el recurso de abuso de poder en favor de los municipios, así como otros recursos jurisdiccionales que tiendan a consolidar su autonomía".<sup>76</sup>

En latinoamérica se reafirma el principio de autonomía en sus constituciones, así tenemos la de Bolivia de 1947 (Art. 151); Guatemala de 1945 (Art.201); Haití de 1954 (Art. 128); Honduras de 1957 (Art. 179 y 180); Nicaragua de 1950 (Art. 282); Perú de 1979 (Art. 252); Panamá de 1956 (Art. 78); República Dominicana de 1963 (Art. 111); y Uruguay de 1952 (Art. 123).<sup>77</sup>

La base constitucional de la autonomía municipal en nuestro país, se encuentra contenida en el artículo 115 de nuestra Carta Magna. En este artículo nunca se utiliza el término de "Autonomía"; sin embargo, habla del "municipio libre", en donde contiene el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía.

De esta manera nos damos cuenta que la autonomía municipal está garantizada por la Constitución Federal otorgándoles facultades al municipio para que dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias

---

<sup>76</sup> Dana Montaño, Salvador., "Teoría General del Estado", pág. 57

<sup>77</sup> Mouchet, Carlos., "La legalidad en el Municipio", pág. 87

normas de convivencia, resuelva los asuntos propios sin la intervención de otros poderes, disponga libremente de su hacienda y cuente con rengiones propios de tributación.

La autonomía municipal se da en varios aspectos, que fundamentalmente son los siguientes:

A) *Autonomía política*; que es la capacidad jurídica del municipio para elegir democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno. En la fracción I del artículo 115 constitucional, se fundamenta la libertad política del municipio para elegir en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal, destacando también, que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento. Se establece también el principio de la no reelección de las autoridades municipales para el periodo inmediato. Las prácticas discrecionales de los ejecutivos locales para desconocer o desaparecer ayuntamientos, ahora en la fracción primera del artículo, se encuentra especificado de manera clara el procedimiento, al que deberán sujetar las legislaturas locales para suspender ayuntamientos declarar la desaparición de estos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, estableciendo que el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la legislatura; solo por causas graves previstas en una ley se procede a su desconocimiento o suspensión dando oportunidad a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes. Cumplidos estos requisitos, entrarán en funciones los suplentes, si es el caso; de no ser, las legislaturas locales designarán a los vecinos que integrarán los Concejos municipales para concluir los periodos respectivos.

De acuerdo a la reforma del 6 de diciembre de 1977, los municipios con población de 300 mil habitantes o más, tenían representación proporcional en la integración de los ayuntamientos; con la reforma, este principio se contempla en el

primer párrafo de la fracción VIII, generalizando el principio para que todos los municipios cuenten en sus ayuntamientos con representación proporcional de los partidos políticos en contienda.

**B) Autonomía Administrativa;** que se entiende como capacidad del municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía y organización interna; sin la intervención de otras autoridades. Las fracciones segunda, tercera, quinta, sexta y octava del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar el aspecto administrativo de la autonomía municipal.

La fracción segunda establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. También en esta fracción precisa que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados. Esta facultad debe entenderse como facultad reglamentaria, no adquiriendo el rango de leyes en sentido formal, sino simplemente de renglones ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo del municipio. El precepto deja abierta la posibilidad a los municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden una mejor atención a su población. El párrafo final establece la llamada "asociación de municipios" para la prestación de servicios públicos.

Las fracciones quinta y sexta, otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y

vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica también en la fracción sexta que los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos.

El segundo párrafo de la fracción VIII se refiere a las relaciones entre los municipios y sus trabajadores, señalando que los mismos se apegarán a lo que establezcan las legislaturas estatales con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias.

C) Autonomía financiera: Es la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda. Para que opere la reforma política se debe fortalecer económicamente al municipio afirmándose que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía, así, sin suficiencia económica, habrá carencias administrativas e inestabilidad política, de allí su importancia y trascendencia. De esta manera se modifica la fracción II, quedando como fracción cuarta del ordenamiento constitucional actual, que establece, en síntesis, lo siguiente: que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que esta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.

La deficiente redacción original sobre la hacienda municipal que aparecía en la fracción II del artículo 115 constitucional, se ha subsanado con la actual fracción IV,

al establecer a favor del municipio una serie de renglones mínimos de contribuciones.

Establece la Constitución que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Se debe resaltar que la facultad de celebrar estos convenios la atribuye la Constitución General a los municipios.

Lo anterior debido a que muchos municipios no cuentan en la actualidad con la infraestructura administrativa y técnica para regir estas contribuciones. Lo importante será que en el futuro los municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones.

Es relevante el texto del penúltimo párrafo de la fracción IV, que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer sus contribuciones establecidas por la Constitución a favor de los municipios, así también el hecho de que las leyes locales no establezcan exenciones o subsidios respecto de las mismas a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. De esta forma se evita que organismos, privados u oficiales, esten subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de entidades de carácter público, sobre todo en organismos descentralizados. Ahora, la supresión de estas exenciones reditúan en una vigorización de la hacienda municipal.

Finalmente la fracción IV del precepto, señala que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingreso de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas, que los presupuestos de egresos sean aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Se establece como novedad en las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles. Era práctica

común en las entidades federativas que los ayuntamientos debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación, siendo frecuente que las legislaturas modificaran a su antojo, renglones de esos presupuestos, condicionando a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios.

La forma establecida actualmente para la aprobación del presupuesto de egresos por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del municipio.

### **3.5 EL MUNICIPIO COMO PERSONA JURIDICA.**

La personalidad jurídica del municipio está reconocida en la Constitución Federal en el artículo 115 fracción II, que a la letra dice: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley".<sup>78</sup>

En consecuencia, los municipios "son personas jurídicas de Derecho Público, órganos político-administrativos con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio".<sup>79</sup>

Siendo las personas jurídicas todo ente capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, ha sido decisivo el enunciado Constitucional del artículo 115, para fundamentar y aclarar la personalidad del municipio, que se da frente a la Entidad Federativa, a la Federación y a la colectividad misma.

El maestro Villoro Toranzo nos dice al respecto que: "la personalidad jurídica es, pues, la capacidad de una persona jurídica (todo ser naturalmente capaz de derechos y

---

<sup>78</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Ed Porrúa 1994., pág. 91.

<sup>79</sup> Acosta Romero, Miguel., op. cit., págs. 576 y 579.



obligaciones), reconocida por el Derecho, para ser sujeto de imputación de las consecuencias del sistema normativo".<sup>80</sup>

Como persona jurídica el municipio cuenta con los atributos de la personalidad; nombre, capacidad estado civil y patrimonio. Sin embargo, el domicilio y el estado civil son relativamente aplicables; en cuanto a los restantes, se da una clara compatibilidad con los de la persona individual.

El nombre es la palabra o conjunto de palabras que se emplean para identificar y diferenciar a un municipio de los demás, generalmente el nombre de éste va seguido por la abreviatura de la Entidad Federativa en que está circunscrito geográfica y jurídicamente.

En cuanto al domicilio, éste mas bien se refiere a la persona individual, pero si aplicamos el concepto al municipio, podemos decir que el domicilio es equiparable a la ubicación geográfico-espacial del municipio.

La capacidad es la aptitud para ser titular de derechos y sujeto de obligaciones, misma con la que cuenta el municipio, aunque en algunos casos esté restringida. En cuanto al estado civil, la mayoría de autores coinciden en establecer que el municipio sólo puede tener un estado civil político; esto es, puede ser nacional o extranjero.

El patrimonio es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como resultado de su actividad normal ha acumulado el municipio y que posee a título de dueño, para destinarlos al cumplimiento de sus fines.

---

<sup>80</sup> Villero Teranzo, Miguel., "Introducción al Estudio del Derecho", pág. 440.

### **3.6 COMPETENCIA ACTUAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.**

Nuestro país prevé constitucionalmente la distribución de competencias entre entes de gobierno: Federación, Estados y Municipios. Al referirse a la distribución de competencias el Dr. Jorge Carpizo afirma que El artículo 124<sup>o</sup> Constitucional "representa la dinámica federativa y nos soluciona el problema de la distribución de competencias; pues nos hace comprender que el sistema adoptado en México respecto a las competencias es el norteamericano. Es decir la competencia de origen corresponde a las entidades federativas y la delegada a la federación".<sup>81</sup>

Por lo anterior, se considera que las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala, y que las demás facultades corresponden a los Estados miembros de la federación que actuarán de acuerdo con su Constitución local.

La competencia constitucional del municipio está determinada en diversos artículos de nuestra Ley Fundamental; en la parte dogmática y en la parte orgánica encontramos menciones a esta institución. Tenemos algunos artículos que establecen cuestiones relativas al municipio. Son:

art. 3 párrafo primero y fracción VIII.

art. 5 párrafo cuarto.

art. 16 párrafo noveno.

art. 21 segunda parte del primer párrafo.

art. 27 fracción VI.

art. 31 fracción II y IV.

---

<sup>81</sup> Carpizo Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917", pág. 303- Art. 124.- Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

art. 36 fracción I y V.

art. 41 séptimo párrafo.

art. 73 fracciones XXV, XXIX, XXIX-C y XXIX-G

art. 117 fracción VIII

art. 130 último párrafo

Así, el artículo tercero en su primer párrafo, señala la corresponsabilidad de la Federación, Estados y los municipios en la impartición de la educación. La fracción VIII establece que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.

El artículo quinto constitucional señala la obligatoriedad del desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular. Esto en el cuarto párrafo.

El artículo dieciséis en su noveno párrafo, establece los mecanismos de las autoridades administrativas para realizar visitas domiciliarias, afectando implícitamente al municipio en su carácter de autoridad.

Con respecto al artículo 21 en la segunda parte del primer párrafo, señala que compete a la autoridad administrativa, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagara la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado por multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El artículo anterior es de gran importancia en materia municipal, ya que las sanciones previstas en los bandos y reglamentos municipales deberán acatar estas reglas.

El artículo 27 en su fracción VI, establece que los Estados y Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

También en el artículo 27, encontraremos la base constitucional que regula la expropiación, materia en la que los municipios intervienen con frecuencia.

El artículo 31 Constitucional en su fracción II, indica como obligación de los mexicanos asistir en los días y hora designados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucciones cívica y militar, que los mantenga aptos para el ejercicio de sus derechos ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar. En la fracción IV señala la obligación de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En el artículo 36 fracción I, se establecen obligaciones para los ciudadanos de la república, como son: inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que se tenga y la industria, profesión o trabajo de que subsistan, e inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

En la fracción V, establece la obligación de los ciudadanos para desempeñar los cargos concejiles del municipio donde residan.

En materia política, el artículo 41 constitucional en su séptimo párrafo, señala que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

El artículo 73 al establecer las facultades del Congreso de la Unión en su fracción XXV le otorga competencia para dictar las leyes encaminadas a distribuir

convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa.

La fracción XXIX indica que: Las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales allí señaladas, en la proporción que la ley secundaria señale.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

La fracción XXIX-C, señala como facultad del Congreso, expedir las leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, Estados y municipios en materia de asentamientos humanos.

La fracción XXIX-G, señala la facultad del Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

El artículo 108 constitucional se establece lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, señalando en su último párrafo que las constituciones locales precisarán para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los municipios.

El artículo 115 es el principal preceptor constitucional y el fundamento jurídico del municipio en México.

El artículo 116 en su fracción VI, faculta a la Federación y a los Estados, para 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, señalando que 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 que se refiere el párrafo anterior.

**El artículo 117 en su fracción octava, precisa que los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.**

**Finalmente, el artículo 130 Constitucional en su penúltimo párrafo señala que, los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan, continúa señalando el último párrafo que las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.**

**Son múltiples los preceptos constitucionales que se refieren al municipio, observando que esta institución juega un papel relevante en los procesos sociales, económicos y políticos de la Nación, desde 1917 a la fecha.**

## **CAPITULO IV**

### ***EL MUNICIPIO Y SUS ELEMENTOS.***

#### **SUMARIO**

- 4.1 Los elementos del municipio**
- 4.2 Gobierno del municipio. Elección, integración y duración**
- 4.3 Atribuciones del Ayuntamiento**
- 4.4 Organismos de participación popular.**
- 4.5 Función administrativa municipal**

#### **4.1 LOS ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.**

El Municipio está conformado por elementos formales y elementos materiales.

Los elementos formales son aquellos de carácter jurídico y las decisiones políticas que le dan origen y lo mantienen. El Municipio según el Art. 115 C. es una Institución Jurídica con personalidad propia, con facultades delegadas, llamado "libre" para resaltar su autonomía, con poderes de decisión directa en sus ámbitos de competencia responsables ante la ciudadanía que elige en forma directa a su ayuntamiento que a su vez depende de los acuerdos de las legislaturas locales.

Los elementos materiales son las realidades objetivas: 1) La población que lo compone, 2) el territorio geográfico en que se asienta, 3) el gobierno que lo representa.

La población es el agregado humano unido por vínculos jurídicos de vecindad, de intereses comunes, de solidaridad, de identificación y de necesidad de unión o interdependencia, de donde resultan deberes y derechos.

El territorio municipal, es el ámbito donde se realiza la convivencia vecinal; la división política cuya geografía es patrimonio social, en donde empiezan y terminan los afanes y pretensiones vecinales propiamente hablando.

Nuestra Constitución establece que el municipio, es la (única) base de la división territorial de los Estados de nuestra federación, pues antes (1857-1917) había una organización intermedia entre los Municipios y el Estado. Eran los Distritos, conocidos también como Cantones o Partidos, que abarcaban varios municipios y estaban a cargo de un Director o Jefe Político, generalmente nombrado por el gobernador del Estado y que detentaba facultades políticas que ahora corresponden a los Presidentes Municipales.

Actualmente existen 2400 municipios porque por ejemplo en Tlaxcala fueron creados 11 en 1995.

Cada municipio tiene su cabecera municipal lo mismo que otros centros de población que reciben los nombres de Villas, Pueblos, Congregaciones, Ejidos, Ranchos, etc.

Las ciudades y pueblos aguantan varias subdivisiones que generalmente son: sectores, colonias, barrios, cuarteles, manzanas, aceras, etc.



## **El Gobierno.**

En algunos artículos de la Constitución Mexicana, (tercero, veintisiete) el municipio está considerado como un nivel de gobierno. En este nivel el pueblo del municipio se autogobierna; es decir, nombra por elección popular directa y secreta a su ayuntamiento.

### **4.2 GOBIERNO DEL MUNICIPIO. ELECCION, INTEGRACION, DURACION.**

El ayuntamiento está integrado por un primer regidor llamado presidente municipal o alcalde; por seis, siete o nueve regidores según el tamaño y complejidad poblacional y económica del municipio y uno o dos síndicos según lo establezca la ley orgánica estatal, además de los regidores de representación proporcional. Todos ellos son sujetos de la prohibición de reelegirse para un periodo inmediato, pero pueden hacerlo dejando pasar un periodo.

El Ayuntamiento, en su conjunto y en asamblea integra lo que se llama Cabildo. Cuando la asamblea se efectúa fuera del salón de cabildos y es en un lugar de entrada libre con participación libre se llama Cabildo Abierto. En las sesiones de Cabildo se toman las decisiones jurídicas de los municipios, por mayoría. De aquí surgen formalmente los Bandos de Gobierno, los Reglamentos y demás disposiciones administrativas.

El Ayuntamiento es libre para escoger los medios lícitos para realizar los fines que por Ley, le son propios y para escoger la prioridad de unos sobre otros, guiado supuestamente por el sentir popular, so pena de verse rebasado. La presencia de partidos políticos de calidad competitiva así lo exige ahora.

El municipio tiene sus facultades expresamente establecidas en la Constitución. Su factor regulador y limitante es casi siempre la Legislatura Local y la Ley Orgánica Municipal del Estado. Estas determinan o pueden determinar todo lo referente al gobierno municipal como por ejemplo, cuanto dura el periodo del ayuntamiento (tres años), quien toma la protesta, cuantos regidores y síndicos forman el ayuntamiento, en que condiciones y circunstancias se puede declarar desaparecido o suspendido un ayuntamiento, o revocar el mandato a uno o a varios de sus miembros (previo derecho de audiencia de los directamente afectados), cuando pueden entrar en funciones los suplentes, que personas pueden integrar el Consejo Municipal o cuando se celebrarán nuevas elecciones.

También pueden las legislaturas locales, por mayoría de dos tercios de sus diputados, establecer las bases normativas con las que los municipios podrán expedir sus Bandos de Gobierno y los servicios públicos que las condiciones socioeconómicas y territoriales y la capacidad administrativa y financiera del municipio, lo requieran.

Así mismo, las legislaturas locales establecen las bases, montos y plazos como serán cubiertas por la Federación, las participaciones federales, aprobarán las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. En síntesis, las facultades de que dispone el gobierno municipal están contenidas en los términos de las leyes federales y estatales. El artículo 117 fracción. VIII, por ejemplo, establece que "los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas"

En el sentir de algunos partidos, son muchos los candados que cercan la autonomía municipal. Estos controles sin embargo cumplen la función de impedir que el presidente municipal, se transforme en un cacique o en un Soberano que eventualmente quisiera independizarse de las instituciones e iniciar un desgobierno.

## **4.3 ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.**

Se encuentran contenidas en el artículo 115 Constitucional:

### *I. Atribuciones en materia hacendaria.*

Los ayuntamientos podrán administrar libremente su hacienda que se integrará por:

- a) Los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.
- b) Las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y especialmente las que tengan como objeto, la propiedad inmobiliaria por su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base, el cambio de valor de los inmuebles.
- c) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos, que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. El artículo 73 fracción. XXIX establece que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.
- d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

### *II. Atribuciones en materia de desarrollo urbano.*

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planos de desarrollo urbano municipal
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales

e) Controlar y vigilar la utilización del suelo dentro de su territorio

d) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica

e) Otorgar licencias y permisos para construcciones

f) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, permitiéndole así al municipio regular el crecimiento ordenado de los centros de población y evitar la anarquía y la injusticia urbana.

g) La fracción 29-c del artículo 73 Constitucional establece que el Congreso tiene facultades para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos con objeto de cumplir los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

### *III. Atribuciones en materia de servicios públicos.*

La fracción III del Art. 115 C. enumera los siguientes servicios públicos que pueden tener a su cargo los municipios, por sí mismos o con el concurso de los Estados, cuando fuere necesario y lo determinen las leyes.

a) Agua potable y alcantarillado.

b) Alumbrado público

e) Limpia

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones

f) Rastro

g) Calles, parques y jardines

b) Seguridad pública y tránsito

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

Cada uno de estos servicios está dotado de un prolijo reglamento que prevé y abarca todas o casi todas las casuísticas que puedan presentarse en la prestación e implementación de ellos.

#### ***IV. Atribuciones en materia legislativa.***

El artículo 115 fracción segunda párrafo 2 establece la capacidad del municipio para formular Bando de Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

#### ***Atribuciones de los Presidentes Municipales.***

Son los titulares del Ejecutivo de los Municipios; Representantes Políticos, Jefes de la Administración Pública, Presidentes de las sesiones del Cabildo y ejecutores de las determinaciones del Ayuntamiento.

#### ***Atribuciones de los Regidores.***

- a) Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento**
- b) Participar en las comisiones de las que sea parte integrante.**

#### ***Atribuciones de los Síndicos.***

- a) Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento**
- b) Participar en las comisiones de las que sea parte integrante**

- e) Representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios de que fuere parte.
- d) Presidir la Comisión de Hacienda.

En las Leyes Orgánicas Municipales es donde se encuentran detalladas las atribuciones de los principales funcionarios municipales incluyendo las autoridades auxiliares (Delegados, Comisarios, Jueces Auxiliares).

#### **4.4 ORGANISMOS DE PARTICIPACION POPULAR.**

La participación vecinal es un asunto clave en el Desarrollo Municipal. Es un recurso que sabiéndolo organizar, administrar y aplicar, puede establecer la diferencia entre un gobierno municipal exitoso, productivo, participativo, y un gobierno municipal inerte. Cuando los vecinos organizados sienten que tienen oportunidad de ser actores y autores de la solución de sus problemas, se involucran, y con pocos recursos materiales enfrentan exitosamente problemas de seguridad, vigilancia, obras públicas, servicios educativos, de salud pública, culturales, deportivos y otros. Ayuntamiento que pueda o sepa despertar el entusiasmo vecinal y desarrollar la conciencia del deber cívico, del espíritu de responsabilidad y solidaridad en organismos de participación, podrá enfrentar cualquier obstáculo sin mayor esfuerzo y entrar por una senda de cambio y progreso.

Esto que es obvio y que pareciera una observación innecesaria es, en la práctica algo difícil de lograr. No obstante que el gobierno municipal es el nivel más cercano e inmediato con la ciudadanía y que teóricamente nos pone en la puerta de la democracia y en la posibilidad de lograr la armonía social necesaria para desarrollar una existencia libre y digna, en la práctica nos encontramos con muchos gobiernos municipales anémicos a todo lo largo y ancho del territorio nacional. Aún en las propias cabeceras municipales los

ayuntamientos no pueden resolver medianamente las exigencias municipales fundamentales. Lejos de ello, están endeudados, divididos, paralizados. Hay villas y pueblos que se han estancado en el subdesarrollo y se nota la incapacidad directiva para superar el egoísmo, la indiferencia y la sistemática destrucción del entorno ecológico. La conveniente aparición de los partidos políticos no siempre es favorable a resolver esta situación y hay veces que en lugar de unificarse, la vida social se polariza.

Habrà que ser optimista y esperar un repunte de la democracia, el desarrollo de una educación pública, una participación política y una toma de conciencia de lo social a corto plazo, que hará que México sea una democracia de partidos políticos representativos. Y la puerta de entrada tienen que ser los municipios.

Es probable que no todos los gobernantes federales ni estatales hayan pretendido fortalecer al municipio y fomentar la participación vecinal o ciudadana. Ante el temor de que aparecieran 2400 pequeños soberanos líderes de una comunidad ante la que por obligación política son responsables, la Reforma Municipal de 1983 estableció más sujeciones y controles del municipio a las legislaturas locales generalmente dependientes del ejecutivo estatal.

Existe en esta época (1996) una asociación mexicana de presidentes municipales integrada por 227 municipios del Partido de Acción Nacional que se manifiestan airadamente por considerar que es muy pequeño el monto de 20 % de las aportaciones del gobierno federal a los Estados y más pequeño el 20 % que de esas aportaciones le toca al municipio que serían del orden del 4 %, contra un 14 % que por ejemplo se destinaba a fines de 1910.

Otros municipios como el de Mérida o Nuevo Laredo se han inconformado ante la Suprema Corte de Justicia reclamando que el ejecutivo federal dispone de algunos renglones de impuestos que debían corresponder a los municipios.

A un lado de las autoridades municipales, sin facultades administrativas, pero tendiendo a coadyuvar, se han creado formas de organización de la participación popular. Destacan las

llamadas Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. Recientemente ha habido otras denominadas Concejos de Colaboración o Concejos de Planeación de Desarrollo, que agrupan a los dirigentes de los organismos representativos de la comunidad para planear las acciones que se emprenden para mejorar la vida humana del municipio.

Casi en todas las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados, se regulan estos organismos así como su colaboración.

Estas Juntas cuyo fin es encausar las energías de los ciudadanos moralmente comprometidos por la superación de la colectividad, funcionaron y funcionan a título gratuito y sin propósitos de política partidista .

Su meta inmediata es la lucha contra el alcoholismo, la asistencia social, la reforestación, las actividades cívicas y deportivas sin distinción de credos religiosos o políticos. Su presupuesto se forma con aportaciones voluntarias y la realización de eventos.

## **LA FUNCION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

Las Leyes Orgánicas municipales de los Estados regulan la estructura de la Administración Municipal. En ellas se establecen qué dependencias han de existir para el despacho de asuntos. Otras veces señalan un mínimo pero otras veces no regulan ni establecen la creación de ninguna dependencia dejando a la capacidad económica y administrativa del municipio, la libertad para establecerlas y mantenerlas, así como el número de funcionarios, los requisitos para serlo, sus obligaciones, sus impedimentos , sus percepciones, su número, los bienes muebles e inmuebles que constituyen los bienes del ayuntamiento, los recursos financieros y hacendarios, así como las modalidades para la prestación de los servicios públicos municipales.



# **CAPITULO V**

## ***SERVICIOS PUBLICOS.***

### **SUMARIO**

**5.1 CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.**

**5.2 LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL  
FRACCION III.**

**5.3 FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.**

**5.4 FORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS  
PUBLICOS MUNICIPALES.**

### **5.1 CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.**

Existen diversas definiciones para explicar lo que significa el servicio público. León Duguit lo define como: "Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernadores, dado que su cumplimiento es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social".<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Robiso Martínez Reynaldo., "El Municipio", pág. 231

Reynaldo Robles establece que un servicio público municipal es: "Toda aquella actividad técnica especializada, que de acuerdo a la ley, ha de estar a cargo del Municipio, ya sea prestada directa o indirectamente"<sup>83</sup>

El maestro argentino Bielsa, define al servicio público como: "Toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía".<sup>84</sup>

Maurice Hauriou, conceptúa al servicio público, diciendo que es: "Un servicio técnico, prestado al público de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades generales y por una organización pública."<sup>85</sup>

Considerando diversos elementos el maestro Alcides Greca, establece la siguiente definición: "Servicio público es toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada que, tendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la Administración Pública, o indirectamente por los particulares mediante concesión, acudiendo a una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor costo, efectividad, continuidad y eficacia".<sup>86</sup>

Para el maestro Andrés Serra Rojas, el servicio público es: "Una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, pág. 231

<sup>84</sup> Bielsa, Rafael, "Principios de Derecho Administrativo" pág. 38.

<sup>85</sup> Enciclopedia Espasa., op. cit. Tomo 58, pág. 608

<sup>86</sup> Greca, Alcides, "Derecho y Ciencias de la Administración Municipal". Tomo III, pág. 184.

<sup>87</sup> Serra Rojas, Andrés., "Derecho Administrativo" pág. 108.

El Doctor Jorge Fernández Ruiz establece que debe entenderse por servicio público: "La labor de carácter técnico que la Administración Pública realiza por medio de sus órganos centrales o descentralizados o a través de personas privadas que operan bajo el régimen de concesión, con miras a satisfacer permanente, regular, continua, uniforme y adecuadamente, una necesidad colectiva de interés general, con sujeción a un régimen específico de derecho público".<sup>88</sup>

Por último, el Doctor Miguel Acosta Romero, al definir al servicio público, dice que éste es: "Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares, mediante concesión".<sup>89</sup>

Todas las definiciones contienen las características básicas de lo que es un servicio público; una actividad técnica prestada por la Administración Pública; esta prestación puede ser directa o indirecta, debe ser regular, permanente, adecuada y que satisface necesidades de interés general.

## **5.2 LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL FRACCION III.**

Al municipio como nivel de gobierno, le compete la prestación de ciertos servicios públicos, los inherentes a la llamada satisfacción de necesidades primarias o básicas, los que son de urgencia inmediata para la vida misma.

El Constituyente de 1917, no precisó con claridad el artículo 115 en cuanto a los servicios públicos. Correspondía a las Legislaturas de los Estados esa determinación.

---

<sup>88</sup> Fernández Ruiz, Jorge. "El Estado Empresarial".

<sup>89</sup> Acosta Romero, Miguel, op. cit. pág. 470.

Quitando esa laguna legislativa, la Reforma Constitucional del 3 de febrero de 1983 precisó cuales son servicios públicos que deben prestarse. Así el artículo 115 en la fracción III establece que:

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

El Programa Nacional de Modernización y Desarrollo Municipal 1990-1994, nos proporciona una explicación de cada uno de los servicios públicos, que corresponden al municipio.

## **Agua Potable.**

La prestación de este servicio se lleva a cabo a través de una red de distribución por medio de la cual se provee del vital líquido a la población, para satisfacer las necesidades de consumo humano, industrial, comercial, y de higiene en general .

En esta materia, en 1982, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hizo entrega de los sistemas de agua potable a los Estados. Así, en febrero de 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que define políticas para reforzar la autonomía técnica, administrativa y financiera de los organismos estatales y municipales que proporcionan los servicios de agua tanto en el campo como en la ciudad, con el fin de administrar correctamente este vital recurso, regulando oferta, demanda, cantidad y calidad, con criterios de equidad, acordes a objetivos nacionales, regionales y locales.

Los principales problemas que enfrenta la prestación de este servicio son:

1. Burocratismo y lentitud en el otorgamiento de los permisos para la explotación de pozos.
2. Lentitud en el proceso de aprobación de tarifas, cuando tienen que ser autorizadas por el congreso local.
3. Carencia en la medición tanto a nivel macro como micro.
4. Procesos administrativos ineficientes en la actualización del padrón de usuarios, la facturación y la cobranza.
5. Mala calidad de los servicios, con interrupciones frecuentes que provocan la oposición de los usuarios para el incremento tarifario.
6. Pérdidas de más de 40% en la red de distribución, por fugas y tomas clandestinas.
7. Falta de concientización e información al usuario, sobre el valor real del agua y la necesidad de optimizar su uso.

### **Alcantarillado**

El alcantarillado no es en realidad otro servicio, sino un complemento, una obra pública, constituida por el conjunto de conductos que recogen las aguas llovedizas o las inundadas. El sistema de alcantarillado debe de ser planeado técnicamente, ya que es frecuente observar que el curso natural de las aguas pluviales, provocan desperfectos en la red, entre otras razones, por la mala calidad de los materiales utilizados. Este servicio es de gran importancia en los aspectos de urbanización, higiene, y salud de la población.

### **Alumbrado público**

Consiste en establecer un sistema de iluminación a través de energía eléctrica en los sitios públicos, tales como calles, parques, jardines, plazas, que permitan a los habitantes de una localidad, la visibilidad nocturna. La prestación de este servicio se complica por el elevado costo de su instalación y mantenimiento, que afecta la capacidad financiera de los ayuntamientos, y por el incremento constante de sus tarifas.

A éste servicio de alumbrado público se han incorporado con éxito, innovaciones tecnológicas reportando reducción de costos y mayor eficiencia. Sin embargo, la utilización de estos avances aún se limita a pocos municipios por sus costos y la imposibilidad de contratar personal capacitado para operar el servicio.

### **Limpia:**

Es el servicio público que se traduce en el aseo de la vía pública y de esos lugares en que se desarrollan actividades comunitarias, con el fin de evitar la proliferación de focos infecciosos y el mal aspecto que causa la basura. El servicio de limpia consiste en barrer, recolectar y depositar en sitios destinados para ello, la basura, para que sea seleccionada y posteriormente utilizada.

El Programa Nacional de Modernización y Desarrollo Municipal 1990 - 1994 nos dice que de los desechos sólidos generados diariamente en el nivel municipal, el 75% se recoge y en 25% queda tirado en la vía pública, terrenos baldíos, parques, jardines y

carreteras. De los primeros, solamente el 30% es depositado en rellenos sanitarios y el 70% restante es tirado a cielo abierto en los llamados tiraderos municipales que representan una alternativa práctica y económica, pero riesgosa e incontrolada.

Este servicio es muy costoso, ya que para su adecuada prestación se requiere de personal, transporte, equipo, instalación de depósitos, botes receptores, tolvas, etc., por lo que las autoridades municipales deben buscar el apoyo del gobierno federal, estatal y sobre todo de los particulares para concesionar este servicio que causa un grave problema por las enormes cantidades que diariamente se recogen de basura y que generan contaminación.

#### **Mercados y centrales de abasto.**

Tanto los mercados como las centrales de abasto son las obras de equipamiento urbano, destinadas a la actividad comercial. Guitton, define al mercado como: "Un conjunto ideal de actos de compra y venta de ciertos bienes, en tiempo y espacio determinados, o encuentro de sujetos económicos con vistas al cambio".<sup>90</sup>

La constitución y organización de mercados municipales y centrales de abasto presentan diferentes problemas, tomando en cuenta que en la mayoría de casos, no existen los recursos de origen en los presupuestos municipales para su realización. Además, participar en este tipo de proyectos se torna problemático, toda vez que se trabaja con grupos ya establecidos que se convierten en presión social para el propio municipio, al no permitir el cobro de cuotas de recuperación de inversión actualizadas y necesarias, apoyándose en el peso político que representan ante la comunidad por la función que desempeñan en la economía de municipios.

Adicionalmente, las deudas que se contraen para la construcción de mercados se trasladan de administración en administración y el elevado costo de los intereses frente a la escasa capacidad de recuperación de los créditos otorgados, se ha convertido en

---

<sup>90</sup> "Gran Enciclopedia del Mundo", Bilbao, 1978. Tomo XII, págs. 083 y 086.

verdadero problema para la mayoría de los ayuntamientos, siendo difícil que en la actualidad una autoridad municipal enfrente con sus propios recursos el proyecto de edificación de un mercado.

#### **Panteones:**

Son lugares propios para llevar a cabo los servicios funerarios, tales como la inhumación, exhumación y cremación de cadáveres. La palabra panteón proviene del griego "pan" todo y "theos" Dios, en la antigüedad fue el templo que los griegos y los romanos consagraban a sus dioses pero actualmente es aplicado el término, a los sepulcros colectivos.

El servicio de panteones está íntimamente ligado a la tradición popular de los municipios. Los cementerios, a pesar de la función que representan, son en algunos casos sinónimo de olvido y múltiples irregularidades, siendo frecuente el establecimiento de un comercio desorganizado en algunas épocas del año.

En la mayoría de los municipios del país este servicio es prestado directamente por los ayuntamientos, no así en las grandes ciudades en donde se observa la tendencia a concesionarlo a particulares.

El municipio debe dar mantenimiento y procurar la conservación de los cementerios, haciendo que se limpien y se observen las leyes en materia sanitaria. A través del control que se lleva, es posible ordenar y planear áreas de ampliación, pues ante la aceleración de altos índices en el crecimiento poblacional, deben también preverse las consecuencias del hecho inevitable que es la muerte. Ese control también es útil para evitar las sepulturas clandestinas que se dan como consecuencia de la comisión de delitos.

#### **Rastro:**

Este servicio público implica la edificación de una obra de equipamiento urbano que se destina al servicio del ganado y aves, así como la distribución de carnes para el consumo humano en condiciones salubres. El servicio que presta el municipio se traduce



en la inspección de aves y ganado, para evitar que se introduzcan al rastro, con alguna enfermedad o en estado de descomposición.

El servicio de rastro es administrado directamente por los propios ayuntamientos o por concesión a los particulares siendo de especial importancia los derechos que se cobran por concepto de matanza. Estos derechos, que son establecidos por los congresos locales, en ocasiones son muy bajos lo que representa una recaudación ínfima de ingresos para los municipios.

Con respecto a este servicio público, el 55% de los comerciantes que se dedican a la venta de carne en cualquiera de sus especies utilizan como lugar de matanza el rastro que funciona de manera pública sin ninguna concesión.

#### **Calles, parques y jardines.**

Calle es el área de uso como en que debe tener un nombre, número o cualquier otro indicador que permitan su identificación y localización, y que está destinada al tránsito urbano.

Las calles y demás partes de la vía pública, en cuanto a su régimen jurídico, son inembargables, imprescriptibles e inalienables, y los particulares no pueden tener sobre las mismas, derechos reales o posesorios.

Una de las formas de apoyo para el desarrollo urbano municipal, es el servicio público de calles, contemplando el trazo, diseño y alineación de las vías de acceso y tránsito que integran el sistema de vialidad y tráfico de vehículos y peatones, además de su construcción, mantenimiento ampliación y embellecimiento de acuerdo a las necesidades de cada comunidad.

Los parques, son áreas destinadas a la recreación en donde la población puede estar en contacto con la naturaleza o realizar actividades de libre esparcimiento.

Los jardines, son áreas verdes, donde se cultivan plantas y flores, cuya función es preponderantemente ornamental, dando un aspecto bello al entorno urbano. Mientras los parques son destinados prioritariamente a la recreación, esparcimiento y convivio, los jardines casi siempre se instalan con fines estéticos. Por lo general los parques y jardines constituyen el centro cívico y punto de cohesión de las comunidades.

### **Seguridad pública y tránsito**

Este servicio tiene que ver con los valores más preciados de la ciudadanía, como son la libertad, la integridad y el patrimonio. En las capitales de las entidades federativas le corresponde prestarlo al gobierno del Estado, aunque frecuentemente también lo presta en otros municipios debido a la incapacidad técnica y administrativa de estos últimos, observándose con frecuencia que los municipios no tienen la capacidad para organizar, equipar, reclutar, adiestrar y remunerar a los cuerpos de seguridad pública Municipal y tránsito, por lo que en algunos casos se presta este servicio en forma paralela.

La seguridad pública se presta a través de la policía municipal, de la que el maestro Andrés Serra Rojas nos dice:

"El concepto más frecuente o vulgar de policía se identifica con el agente de policía, gendarme o guardián del orden público. Esto se debe a que en todos los lugares, la policía urbana o preventiva, esta en constante relación con el público y atiende los numerosos pequeños, grandes problemas de la vida de un pueblo".<sup>91</sup>

"La policía esta constituida por un conjunto de facultades que tienen el poder público para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública".<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Serra Rojas, Andrés., op. cit. págs 687 y 688.

<sup>92</sup> Rondón Huerta Barrera, Toralba., op. cit. pág. 252 y 258

El tránsito es una actividad de orden público que debe ser desarrollada concurrentemente por los tres niveles de gobierno y que consiste en establecer disposiciones y realizar acciones tendientes a preservar la vida, la salud y el patrimonio de los particulares, dentro del orden, mediante la regulación de sus actos en la vía pública.

El municipio de Tepic, presenta un elevado índice de dispersión poblacional por lo que existe un rezago sustancial en la prestación de este servicio; sin embargo, el problema se puede solucionar con la participación de las comunidades y sus autoridades, adquiriendo equipo de radio-comunicación que permitan a las direcciones de Seguridad Pública y Tránsito estar al pendiente de la ciudadanía. Excluyendo aquellas comunidades que no cuentan con el más mínimo apoyo en cuanto a seguridad pública y tránsito por la consecuencia de su lejanía con la cabecera municipal, es el 84% de ésta, la que si cuenta con el servicio.

En lo que se refiere a la parte final de la fracción III del artículo 115 Constitucional, en el sentido de que 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 corresponden. Este tipo de asociaciones son de gran utilidad práctica, sin embargo, debería quedar abierta la posibilidad para que no solo los municipios de un mismo Estado sino de dos o más Estados puedan coordinarse sin afectar su soberanía en lo concerniente a su régimen interior ya que existen municipios de diferentes Estados que colindan y que de manera armónica pueden sumar sus esfuerzos tendientes a superar los rezagos que todavía existen, principalmente en lo que se refiere a la seguridad pública.

En la Constitución Federal como en la del Estado, se señalan los servicios mínimos necesarios que tendrán a su cargo los municipios; sin embargo, las actividades que realizan los ayuntamientos para satisfacer estas necesidades básicas deben ser encaminadas a los servicios prioritarios como son agua potable, seguridad pública y limpia, así como la conservación de la flora, la fauna y el medio ambiente señalados por la Constitución local.

El abandono en la prestación de los servicios públicos tienen entre otras cosas; el que los ayuntamientos destinan altos porcentajes de sus ingresos propios y participaciones federales a gastos de operación y una menor cantidad a gastos de inversión.

La institución municipal cuenta con un potencial inexplorado como organizador de la comunidad, en respuesta a la insuficiencia financiera debe aprovechar las alternativas de que dispone para cubrir las necesidades de prestación de los servicios públicos, como lo son las formas distintas de financiamiento, mismas que veremos más adelante.

### **5.3 FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.**

Las formas de prestación de los servicios públicos, conforme a las cuales se pueden satisfacer las necesidades colectivas básicas, "son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particulares destinada a cubrir la necesidad".<sup>93</sup>

Los servicios públicos a cargo del Estado en sus tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, pueden prestarse de manera directa o indirecta.

En el primer caso, corresponde al municipio por conducto de sus propios órganos, la prestación del servicio, sin la intervención de otras personas o instituciones. El costo del establecimiento, operación, conservación y mantenimiento de los servicios públicos deben ser cubiertos en este caso, con recursos municipales.

La forma indirecta de prestación de servicios públicos, adopta diversas maneras: concesión, colaboración, convenios estado-municipio y asociación intermunicipal.

---

<sup>93</sup> Acosta Romero, Miguel., op. cit. pág. 378

La forma mas usual es la concesión, siendo la forma por virtud de la cual, el ayuntamiento transfiere a un particular sea persona fisica o moral, el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público, bajo la supervisión del municipio.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Nayarit, establece que podrán concesionarse aquellos servicios públicos que no afecten a la estructura y organización municipal, ni a las personas fisicas o morales. No serán objeto de concesión, los siguientes servicios públicos: Seguridad Pública, Tránsito, Registro Civil, Legislación y Sanidad.

Otra forma frecuente en los municipios es la de colaboración, que se suele llevar a cabo con las agrupaciones de vecinos o con otras corporaciones civiles integrantes de la sociedad municipal.

Se puede afirmar que colaboración, es la coordinación entre la comunidad y el ayuntamiento para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público.

Esta forma de administración, garantiza una activa participación de la comunidad en el cuidado y buen funcionamiento de un servicio público y una conciencia del beneficio que de éste se deriva. Corresponde a las autoridades municipales, reglamentar la operación de los servicios públicos bajo la forma de colaboración.

Los convenios Estado-Municipio, se dan cuando el Municipio no cuenta con los recursos técnicos y financieros suficientes para prestar los servicios públicos. El ayuntamiento podrá celebrar convenios con el gobierno de su Estado para llevar a cabo el establecimiento y prestación de los mismos, con base en las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica Municipal.

Mediante los convenios, el municipio puede transferir, parcial o totalmente, sus facultades para la prestación de un servicio público al Gobierno del Estado, o bien, establecer la participación concurrente.

La asociación intermunicipal consiste en la unión de dos o más municipios para la prestación de algún servicio público, con el fin de que los ayuntamientos concentren esfuerzos y se coordinen para conseguir una eficaz prestación de los servicios públicos municipales en centros de población vecinos, pero pertenecientes a municipios distintos.

#### **5.4 FORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.**

La prestación de los servicios, representa una erogación para el Ayuntamiento, por lo que difícilmente puede ser gratuita. Por tal motivo, es conveniente que las autoridades municipales fijen un precio a los servicios públicos, para que se utilicen adecuadamente, se eviten descuidos y se logre un mejor aprovechamiento de ellos por parte de la población.

Las principales fuentes de financiamiento son: cuotas, tarifas, créditos y subsidios.

Las cuotas, son las aportaciones en dinero o en especie que un particular debe pagar a las autoridades municipales por el uso de un servicio público municipal.

Las tarifas son los agrupamientos de cuotas o tasas en las que se consideran precios máximos y mínimos, que un usuario debe pagar en forma periódica, para poder disfrutar del servicio.

Los créditos son los recursos que obtiene el Municipio por concepto de préstamos, para cubrir los costos de algún servicio público. El ayuntamiento tiene la opción de buscar recursos financieros complementarios con las instituciones crediticias, para tal efecto debe buscar la asesoría de los especialistas del gobierno estatal en cuestiones de crédito y urbanismo.

Los subsidios son las transferencias que los gobiernos federal y estatal, conceden a los municipios para apoyar la construcción de obras y prestación de servicios públicos, y se encuentran comprendidos en el presupuesto de egresos de cada Estado.

Los servicios públicos juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida, por lo que las autoridades municipales deben promover su establecimiento no solo en la cabecera municipal sino en todas las localidades.

A partir de la reforma del Art. 115 C. de 1983, se producen transformaciones substanciales en la situación financiera de los municipios. Los presidentes municipales que estaban condenados a hacer antesala ante los funcionarios federales y estatales, hoy se limitan a exigir que las legislaturas locales, cumplan con los diferentes rubros que la Constitución señala.

#### **A. INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES**

Son las legislaturas de los Estados quienes aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos. Así lo señala el Art. 115 C. fr. IV en su último párrafo en donde se señalan los conceptos mediante los cuales los ayuntamientos se allegarán de recursos y que son: los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos.

Los impuestos que son prestaciones en dinero o en especie que la ley fija con carácter general y obligatorio son producto de los ordenamientos aplicados a la propiedad inmobiliaria, su posesión, su fraccionamiento, su traslado, sus mejoras, etc.

También se aplican a espectáculos y diversiones públicas, al sacrificio de aves y ganado, anuncios, juegos de azar, al consumo, etc.

Las dos fuentes más importantes de impuestos, son: el predial y el de traslación de dominio de bienes inmuebles.

Los productos son ingresos que percibe el fisco, provenientes de actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Los aprovechamientos municipales son los recargos, multas y demás ingresos del Estado no clasificables como impuestos, derechos, productos o participaciones.

Las contribuciones de mejoras, es un mecanismo para financiar alguna obra pública para la construcción y conservación de alguna obra de gran utilidad pública.

## **B. PARTICIPACIONES FEDERALES**

Actualmente, el renglón de ingresos más significativo para los municipios es el de las participaciones federales. Nuestra Constitución Federal sigue en materia tributaria, la técnica de concurrencia de facultades, para los tres niveles de gobierno. El Art. 31 C., lo determina al precisar que:

"Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

De acuerdo a esta concurrencia, los tres niveles de gobierno, están en actitud de gravar con sus respectivos renglones tributarios, a la población, originando que muchas veces, se gravara en forma doble o triple, las mismas actividades, con impuestos federales, estatales y municipales. En consecuencia, se fueron implementando disposiciones encaminadas a coordinar las facultades tributarias de los tres niveles de gobierno.

La Ley de Coordinación Fiscal, que entró en vigor el primero de enero de 1980, fue la que definió la estructura de la coordinación fiscal que actualmente existe en el país.



La Coordinación se establece mediante convenios que son suscritos por el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados. En teoría, esta Coordinación es opcional para las entidades federativas, sin embargo, en la práctica, todos los Estados han aceptado la coordinación de impuestos.

Actualmente, existen dos fondos repartibles: el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

Al respecto, la Ley de Coordinación Fiscal establece:

**“Art. 2o.- El Fondo General de Participaciones, se constituirá con el 18.8 % de la recaudación federal participable que obtenga la federación, en un ejercicio.**

La recaudación federal participable, será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismo conceptos...”

El Art. 6o. de la Ley, regula una serie de aspectos de reparto de participaciones al municipio, señalando:

**“Art. 6o.- Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones, incluyendo su incremento, nunca serán inferiores al 20 % de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse las. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios, mediante disposiciones de carácter general...los municipios recibirán como mínimo, el 20 % de las participaciones que correspondan al Estado en los términos del último párrafo del Art. 2o. de esta ley”**

De la recaudación federal, el 18.8 % que constituye el Fondo General de Participación, se distribuye entre las entidades federativas y el Distrito Federal, mediante criterios que la misma ley señala.

Además a los municipios, les corresponde cuando menos, el 20 % de las cantidades que a su vez reciba el Estado de que se trate, debiéndose distribuir a los propios municipios, en la forma y plazos que determine la legislatura respectiva.

En cuanto al Fondo de Fomento Municipal y otras contribuciones participables a los municipios, el Art. 2o.- A, de la Ley de Coordinación Fiscal, establece:

"Art.2o.- A. En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios en la forma siguiente:

I. 95% del 2.8% de los impuestos general de importación y 2 % adicional sobre el impuesto general de exportación a aquellos municipios colindantes con la frontera de los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él, de los bienes que se importan o exporten.

II. 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismo y, en su caso, del impuesto adicional, del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente, la salida de dichos productos.

III. 0.42% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismo, en la siguiente forma:

a.- El 30 % se destinará a formar el Fondo de Fomento Municipal.

b.- El 70 % incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y solo corresponderá a los Estados en proporción inversa a la

participación por habitante que tenga cada entidad, en el Fondo General de Participaciones en el ejercicio fiscal de que se trate.

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 corresponden a los Municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación, directamente a dichos municipios.

De esta forma se dan los mecanismos de reparto de participaciones entre la Federación y los Estados. De acuerdo a estos mecanismos, corresponde a los Municipios como mínimo el 20 % del Fondo General que haya sido asignado al Estado y el 100 % del Fondo de Fomento Municipal. Estas cantidades, se entregan a los Municipios, mediante bases, términos y plazos señalados en las leyes locales.

Las participaciones federales representan para la mayoría de los ayuntamientos del Estado, su principal fuente de ingresos, por lo que cualquier variación en estas, incide en forma directa y sustancial, en el bienestar de las comunidades; mayores participaciones federales, significan más obras prioritarias para la población, así como el fortalecimiento de la infraestructura para fomentar la producción de bienes y servicios. Para algunos Municipios, las participaciones federales representan casi el 100 % de sus ingresos totales.

Como ya se mencionó, la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación, en sus artículos 2o., 3o., 6o. y 9o., nos indican que los gobiernos de los Estados deben distribuir entre sus municipios, cuando menos el 20 % de los Fondos Generales de Participación y el 100 % del Fondo de Fomento Municipal que reciban del Gobierno Federal, lo cual significa que ese porcentaje puede ser superior.

**c.- Fuentes adicionales de financiamiento municipal**

La solución al problema de insuficiencia de recursos del municipio, ha sido preocupación constante de varios autores de esta institución mismos que han señalado un abanico de recursos y opciones para aumentar la captación de ingresos.

Al respecto, el Centro Regional de Estudios Municipales, establece como fuentes de solución exteriores al municipio:

"1) Reforma Constitucional Federal y Estatal para redistribuir esferas de competencia y otorgar mayor independencia a los municipios para determinar sus fuentes y utilización de sus recursos.

2) Una reforma fiscal que proporcione mayor cantidad de impuestos a los municipios y que aumente su participación en los impuestos federales, estatales y especiales.

3) Una reforma administrativa que busque la creación de organismos que ubicados en los propios municipios, canalicen y coordinen todos los apoyos financieros, técnicos y materiales de la Federación, los Estados y los particulares, y en los que tengan una participación activa, las tres instancias de gobierno".<sup>94</sup>

Otros autores señalan la posibilidad de generar ingresos extraordinarios, estableciendo las siguientes propuestas:

- a) "Emisión de títulos de deuda pública apoyados en alguna dependencia federal para financiar proyectos de inversión, recuperables.
- b) Establecer contribuciones especiales de mejoras, en la iniciativa privada.
- c) Mejorar las bases para la captación de impuestos.
- d) Actualización permanente del registro de contribuyentes.

---

<sup>94</sup> Otmado Raúl., "El Decenio Municipal", op.cit. pág. 121

e) Procurar el equilibrio entre gasto y financiamiento.<sup>95</sup>

Del buen manejo que tengan las finanzas municipales, dependerá en gran medida, el aumento y la mejoría de los servicios públicos, lo cual constituye el mejor indicador del desarrollo del municipio.

---

<sup>95</sup> Castilla de la Peña, José, "Financiamiento para el desarrollo urbano".

## **CAPITULO VI**

### ***LA ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL.***

#### **SUMARIO**

- 6.1 MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO.**
- 6.2 CONCEPTO Y OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL**
- 6.3 AMBITO DE LA ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL**
- 6.4 CLASIFICACION DE FUNCIONES HACENDARIAS**

#### **6.1 MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO.**

El municipio es una institución política y administrativa del estado mexicano, por lo tanto, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo, así podemos señalar que el marco jurídico del municipio está formado por:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política Estatal.
- La Ley Orgánica Municipal.
- La Ley de Hacienda Municipal.

- La Ley Anual de Ingresos Municipales.
- Otras Leyes estatales de aplicación Municipal.
- El Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Los Reglamentos Municipales; y
- Las Circulares.

La estructura jurídica que legitima la actuación del gobierno municipal se basa en el artículo 115 Constitucional. A su vez, cada Constitución Estatal, generalmente dedica un capítulo al municipio en donde se recoge el espíritu federal, señalando su competencia territorial, su actuación legal y sus facultades administrativas.

Por su propia naturaleza, las disposiciones contenidas en la Constitución Estatal, son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate con detalle todo lo referente al municipio. Esta es la Ley Orgánica Municipal.

Como en todas las constituciones estatales se establece que el municipio libre, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de Estados, el municipio viene a ser la célula básica que conforma las entidades federativas y representa el fundamento de la democracia en nuestra forma de gobierno, entendiéndose esto, como la manifestación primaria de las voluntades ciudadanas para elegir a las autoridades con las que la población, tiene contacto inmediato.

En las constituciones estatales se establece que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominando ayuntamiento, siendo este, una asamblea deliberante y el órgano de gobierno municipal.

Las mismas constituciones estatales, reconocen la facultad reglamentaria de los municipios, al establecer la personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que

lo requieran, y que no existe una autoridad intermedia entre los municipios y los gobiernos estatales. En función de estas consideraciones, las constituciones locales otorgan a los ayuntamientos, la facultad para elaborar y publicar, de acuerdo con las normas que expidan las legislaturas locales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, es decir, se otorga la facultad reglamentaria al ayuntamiento, lo que significa, la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio.

Asimismo, las constituciones estatales contemplan la forma de integración de los ayuntamientos, su forma de elección, los requisitos para ser miembro del mismo, su renovación, la creación y supresión de municipios, la división política, la hacienda pública municipal y los servicios públicos municipales.

Las leyes orgánicas municipales también llamadas en algunos Estados, Códigos Municipales o "Ley del Municipio Libre", están basadas en las constituciones locales y son expedidas por los Congresos Estatales, para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios.

La mayoría de los municipios se organizan territorialmente en forma interna. Así, por su importancia demográfica, las poblaciones municipales del Estado de Nayarit, se clasifican de la siguiente forma:

- Ciudades, las que tengan más de 15 000 habitantes o sean cabeceras municipales.
- Pueblos, los que tengan más de 5 000 habitantes.
- Villas, las que tengan más de 2000 habitantes.
- Ejidos, comunidades y colonias, las que tengan 200 habitantes o un poco más.



La Ley Orgánica Municipal del Estado, señala que son habitantes del municipio: "quienes temporal o definitivamente tengan su domicilio en él, y son vecinos, los habitantes que tengan cuando menos un año de residencia fija dentro de su territorio.

También la Ley Orgánica Municipal contempla la integración del ayuntamiento, los requisitos para ser miembro, las sesiones de Cabildo, las comisiones municipales, las autoridades auxiliares, la organización de la estructura administrativa, el patrimonio, la hacienda pública, y lo referente a la legislación municipal.

El Bando de Policía y Buen Gobierno, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regula la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como la competencia de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. Su vigencia será de tres años, período que durará en funciones el ayuntamiento que lo expida.

El Bando de Policía y Buen Gobierno hace una mención más precisa en cuanto a la división política del territorio municipal, a partir de lo dispuesto por la Constitución Estatal y la Ley Orgánica Municipal. Establece también quienes son autoridades, funcionarios y auxiliares dentro de la organización política y administrativa; enumera los servicios públicos y con respecto a las actividades de los particulares, contiene una serie de disposiciones para establecer la forma en que deben llevarse a cabo, ya sea el ejercicio del comercio, la industria, la prestación de espectáculos, diversiones públicas y oficios. En estos documentos se señalan los horarios en que deben llevar a cabo sus actividades y los requisitos a sujetarse para no afectar el interés general de la comunidad municipal.

El Bando de Policía y Buen Gobierno es el instrumento fundamental para el gobierno municipal ya que conduce a las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía. Por esta razón deben tener la suficiente difusión, de tal forma que sean del conocimiento de mayor número de vecinos y habitantes de la municipalidad.

Dentro del ámbito de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, es importante tomar en cuenta que las autoridades municipales son las responsables de emitir las normas

que regulen tanto la propia organización administrativa municipal, como el funcionamiento de los servicios públicos que preste el ayuntamiento, así como las condiciones administrativas fiscales y de seguridad bajo las cuales los particulares realizan sus actividades productivas, de servicios, recreación y cultura.

En función a estas consideraciones, los ayuntamientos pueden expedir los reglamentos de carácter municipal que sean necesarios, dependiendo del tipo de municipio y del grado de complejidad que representen las actividades propias de la administración.

Los reglamentos municipales pueden agruparse en cuatro tipos:

- Los que establecen y regulan la interacción y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio por ramo.
- Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afecten el buen desarrollo y convivencia de la comunidad.

Haciendo un análisis final del conjunto de disposiciones jurídicas que configuran el marco legal del municipio mexicano, podemos identificar los siguientes tres niveles de normatividad:

#### **Nivel constitucional**

El nivel constitucional que establece el marco jurídico y conceptual básico de la vida municipal, esta formado por las disposiciones contenidas en la Constitución General de la República y en las que señalan los textos de las constituciones estatales.

### **Niveles Orgánicos.**

El nivel orgánico, establece cuáles son las bases de integración, instalación, organización y funcionamiento de los órganos de gobierno y de administración de los municipios de cada estado. Este nivel se forma por las leyes de ingresos municipales y otras disposiciones legales que tengan relación con el ámbito de competencia propio de los municipios, tales como la ley de agua potable del Estado, la Ley de Seguridad Pública y Tránsito, etc.

### **Nivel Reglamentario**

Es el que señala las bases de organización de la administración pública y de la vida comunitaria del municipio. Este nivel normativo está formado por el bando de policía y buen gobierno y el conjunto de reglamento municipales que expidan los ayuntamientos, por lo tanto este nivel es de exclusiva competencia y responsabilidad de los gobiernos municipales, y su promulgación debe ser sustentada en la legislación vigente en el Estado.

## **6.2 CONCEPTO Y OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.**

La Administración Pública Municipal es el conjunto de funciones y actividades que realiza el municipio en ejercicio de sus atribuciones.

Las funciones que realiza el municipio son:

- Prestación de servicios públicos.
- Conservación del patrimonio de la comunidad.

- Regulación de las actividades de los particulares.
- Realización de obras públicas
- Producción de bienes y servicios.
- Regulación del uso del suelo.
- Administración interna.
- Demás atribuciones del municipio

**La Administración Pública Municipal tiene primordialmente tres objetivos:**

- Satisfacción de necesidades sociales de la población
- Conducción del desarrollo económico y social
- Mantenimiento del orden público.

**El municipio desarrolla una serie de actividades para poder lograr sus objetivos. Estas actividades se clasifican en tres áreas o campos:**

**Administración interna, administración hacendaria y la administración de la prestación de servicios y producción de bienes.**

**En cada uno de estos casos se desarrollan funciones específicas, por ejemplo en cuanto a la administración interna encontramos lo relacionado a recursos humanos, recursos materiales, coordinación administrativa y servicios generales.**

**Con respecto a la administración hacendaria, existen las tareas de: captación de recursos, ejercicio y control del gasto, control y explotación de los bienes patrimoniales, programación y presupuesto y generación de procesos hacendarios.**

**Por su parte, la administración de la prestación de servicios y producción de bienes se centra en:**

La creación de infraestructura urbana básica, prestación de servicios públicos, su conservación y mantenimiento, vigilancia y seguridad pública, promoción del desarrollo y la participación ciudadana.

### **6.3 AMBITO DE LA ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL.**

El objetivo de la administración hacendaria municipal es captar los recursos que el municipio tiene derecho a percibir, allegar aquellos que le son transferidos por cualquier acto, así mismo le compete el ejercicio y control del gasto público y el registro, control y explotación de sus bienes patrimoniales. De igual forma debe preverse mediante la planeación, programación y presupuestación, la forma y cuantía de los ingresos y gastos públicos.

La política hacendaria municipal debe soportar cada vez menos la espontaneidad o la improvisación para cumplir con sus fines, si bien es cierto, la administración nació como una necesidad del trabajo cotidiano, hoy es necesario estudiarla y aplicarla para hacer más eficientes las acciones municipales.

### **6.4 CLASIFICACION DE FUNCIONES HACENDARIAS.**

Las funciones hacendarias se agrupan en cuatro rubros genéricos que contienen la totalidad de las actividades de la administración hacendaria. Estas se agrupan en: normativas operativas, operativas de apoyo y directivas.

El enfoque de sistemas de la administración hacendaria permite considerarla como un conjunto de actividades de administración pública municipal en el que cada una de sus partes está ordenada de tal modo que encadena sus actividades hacia un fin común.

### **A) EL SISTEMA NORMATIVO.**

Este sistema tiene por objeto sentar las bases de operación de la administración hacendaria, en sus aspectos de:

Programación de actividades, normatividad del ejercicio financiero y el logro de una mayor vinculación de las leyes y reglamentos con el ejercicio administrativo.

La finalidad de este sistema es lograr que el sistema operativo desarrolle sus tareas con la mayor eficacia posible, a través del establecimiento de normas que complementen los reglamentos vigentes, para lograr una mayor concordancia entre las diversas disposiciones legales, haciendo la propuesta de reformas y adiciones a las mismas. Otro de sus objetivos, es la formulación de programas y presupuestos.

### **B) EL SISTEMA OPERATIVO**

Este sistema tiene por objetivo realizar las actividades básicas de la administración hacendaria y que constituyen el fin de la misma, siendo estas, la obtención de recursos en el ejercicio del gasto y la administración del patrimonio.

Este sistema es esencial ya que genera los recursos que permiten cumplir con los fines municipales, además de encargarse de la asignación operacional de los mismos de acuerdo al plan de gobierno municipal, y la conservación e incremento del patrimonio

### **C) EL SISTEMA DE APOYO.**

Tiene como objetivo proporcionar a los otros sistemas, los elementos necesarios para que puedan cumplir sus funciones con mayor eficacia, generando instrumentos de trabajo para la realización de las tareas encomendadas, encargándose del procesamiento de datos, archivo y contabilidad, para efectuar el registro y las operaciones financieras realizadas por la hacienda pública municipal, que están constituidas por los ingresos y egresos que captan y erogan los ayuntamientos.

#### **D) SISTEMA DIRECTIVO.**

La maestra Rendón Huerta nos dice que "existe una clara diferencia entre crear la estructura orgánica e integrarla con individuos que le darán vida, materializándola... ya que la dirección es el corazón o esencia de la administración".<sup>96</sup>

La dirección es el elemento mediante el cual se logra la realización de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente o delegando dicha autonomía.

El objetivo general de este sistema consiste en dirigir y coordinar las acciones encaminadas a los integrantes de los sistemas que conforman la administración hacendaria municipal, para que a su vez logren el cumplimiento de los planes y programas fijados.

La economía contemporánea exige la aplicación de una moderna administración, los municipios pequeños económica, demográfica, cultural o territorialmente deben abrirse al mundo moderno. La buena voluntad de los funcionarios municipales no es suficiente; es necesaria la capacitación y un serio compromiso de servicio así como una sólida estructura orgánica de acuerdo a las características de cada municipio.

Las autoridades, funcionarios y empleados municipales en la República Mexicana ascienden aproximadamente a 50,000, y más de la mitad son removidos cada tres años. Uno de los principales problemas de los que inician, es que carecen de orientación o instrucción administrativa, y muchas veces no existen herramientas administrativas que los auxilien en el cumplimiento de sus labores ordinarias. Cuando estos funcionarios a través de la práctica han empezado a resolver los problemas y se sienten más familiarizados con la estructura, es porque ha concluido el breve lapso de tres años y deben dejar la administración a nuevos elementos que volverán a pasar por las mismas dificultades.

---

<sup>96</sup> Rendón Huerta, Teresa., op. cit. pág. 303.

Es por eso conveniente, que el legislador estudie la factibilidad de aumentar el período constitucional a cuatro años y con esta medida tener dos años de máxima productividad, aprovechando los recursos económicos y humanos del mismo municipio.

Existe un desconocimiento de las bases normativas para el manejo de los ingresos, egresos y del patrimonio municipales. Muchas veces no existe un sistema de recaudación y control fiscal que permita contar con los recursos financieros en forma suficiente y oportuna. De igual forma se adolece de normas para el ejercicio y control del gasto público. Todo esto ha generado la desconfianza y resistencia de la ciudadanía, para el pago de sus obligaciones fiscales. Por otra parte, existe en muchos municipios una gran desinformación e incapacidad para comprender y manejar la coordinación fiscal con el respectivo gobierno estatal y el gobierno federal.

Del buen manejo que tengan las finanzas municipales, dependerá, en gran medida el aumento y mejoría de los servicios públicos, lo cual constituye el mejor indicador del desarrollo del municipio.

En suma, el Municipio de hoy tiene grandes carencias y también grandes retos.

Todo eso lo podrá enfrentar y superar en la medida en que exista una verdadera política de fortalecimiento económico que garantice la autonomía del Municipio Libre.



## CONCLUSIONES.

**Primera:** La mayoría de los estudiosos del municipio, coinciden en asegurar, que como institución jurídica y social, el municipio surgió en el Derecho Romano. Cada uno distingue al definirlo cuestiones formales, políticas, administrativas y/o sociológicas. Tomando en consideración estas ideas, estimo que la definición de Municipio, además de su estructura formal, debe comprender sus características y fines sustantivos.

Por lo anterior, concluyo que: El Municipio es una institución jurídica, política y social, compuesta por un conjunto de habitantes establecidos en un territorio determinado, los cuales se rigen bajo el gobierno inmediato del Ayuntamiento, que busca satisfacer sus necesidades de convivencia, siendo en nuestro país la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.

**Segunda:** Con respecto a la naturaleza del Municipio, existen diversas teorías, sobresaliendo aquellas que lo explican sociológicamente como resultado natural de la convivencia social, quienes consideran que el Municipio es anterior al Derecho y al Estado.

De acuerdo a lo apreciado en las diferentes teorías, me adhiero a la tesis formalista, pues considera que el Municipio es una institución que solamente puede existir dentro del Derecho, siendo éste quien lo define, le otorga facultades y le señala los fines que debe cumplir.

Por otra parte, es innegable que para conformar sus características haya tenido que seguir un proceso de evolución natural, con elementos sociológicos, históricos, económicos, administrativos y culturales, que de manera integral nos muestran la compleja realidad de esta institución.

**Tercera:** El municipio como Institución Jurídico-Política, tiene su origen en Roma, quien llevó la Institución a todas las tierras conquistadas. Así pronto la península Ibérica, contó con una fecunda vida municipal.

**Cuarta:** Es cierto que el Calpulli ha tenido gran influencia en la institución mexicana del Municipio. Siendo similares, sin embargo, es incorrecto equipararlos, ya que el primero, se basa en conceptos de parentesco y de religión, más que en funciones de tipo jurídico y político.

**Quinta:** La fundación de la Villa Rica de la Veracruz, como el primer municipio del continente americano, el 22 de abril de 1519, efectuado por Hernán Cortés bajo las reglas del Derecho Castellano, fué un ingenioso recurso de artimaña para conseguir que el Conquistador se legitimara y así poder encabezar la expedición de conquista.

**Sexta:** Los ordenamientos constitucionales del México independiente, dieron poca importancia al municipio. Es hasta 1836 cuando es mencionado expresamente en las "Siete Leyes Constitucionales".

El "Porfiriato" a través de los llamados Jefes Políticos, restó gran libertad al municipio, sometiéndolo a la voluntad de caciques y gobernadores quienes obedecían al Dictador.

Una de las aspiraciones enarboladas por el movimiento de 1910 fué la del "Municipio Libre", misma que con el triunfo de la Revolución fué contemplada en el Art. 115 de la Carta Magna promulgada en 1917.

**Séptima:** De acuerdo a la Constitución General, el Municipio cuenta con facultades legislativas catalogadas por la doctrina como materiales y no de tipo formal. Así, los Bandos y Reglamentos se insertan en la competencia que en general se conoce como facultad reglamentaria y que desde luego es facultad legislativa material.

También existe competencia municipal de carácter formal en todas las Entidades Federativas para iniciar leyes ante las Legislaturas Estatales.

Encontramos varios artículos que conforman el Estatuto Constitucional del municipio y si algunos de ellos solamente son reminiscencias de otros dictados constitucionales, la mayoría constituyen la piedra angular para el auténtico desarrollo integral, ordenado y eficaz del municipio mexicano.

**Octava:** De las nueve reformas que se han efectuado al texto original del artículo 115 Constitucional, la más trascendente e importante ha sido la publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de febrero de 1983, porque entre otras materias estructuró de mejor forma, el Patrimonio y la Hacienda de los municipios, dotándolos de renglones propios de contribuciones en su favor.

El espíritu de esta reforma es el rescate de la dignidad del municipio como institución política y administrativa ya que afirma su personalidad jurídica para configurar un municipio fuerte, promotor de su propio desarrollo, cuyos objetivos centrales se resumen básicamente en los siguientes puntos: fomentar el desarrollo económico integral con el fortalecimiento de las finanzas; limitar la intervención de los gobiernos estatales; otorgarse sus propias normas gubernativas de acuerdo a sus particulares características, injerencia directa en la prestación de los servicios públicos, integración de la participación municipal en la administración y uso del suelo y reservas territoriales. En general, la Reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional, otorga autonomía política, administrativa y financiera al municipio mexicano.

**Novena:** Varios autores han definido los servicios públicos considerando sus características básicas. En este sentido concluyo que: Servicio Público es una actividad técnica prestada por la Administración Pública de manera directa o indirecta, en forma regular permanente, adecuada y capaz de satisfacer necesidades de interés general.

Con la Reforma Municipal de 1983 el texto constitucional precisa los servicios públicos que corresponde prestar al municipio, y que son: Agua Potable y Alcantarillado; Alumbrado Público, Limpia, Mercados y Centrales de Abasto, Panteones, Rastro, Calles, Parques y Jardines, Seguridad Pública y Tránsito, y los Demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

El abandono en la prestación de los servicios públicos, tiene entre otras causas, el que los ayuntamientos destinan altos porcentajes de sus ingresos a gastos de operación y una menor cantidad a gastos de inversión.

**Décima:** La gran demanda de servicios públicos causada por la proliferación de asentamientos dispersos, ocasiona un rezago sustancial en la prestación de esos servicios, así como una baja captación impositiva que retarda su cobertura y por ende el nivel de desarrollo municipal.

Hace falta la participación del capital social y privado en la prestación de los servicios públicos a través de concesión, colaboración o convenios, existiendo una activa y eficaz participación de la comunidad en la operación de los servicios públicos, así como una responsabilidad compartida en el desarrollo integral del municipio.

**Décimo Primera:** La Hacienda Pública Municipal es el conjunto de recursos económicos con que cuenta el municipio, producto de su potestad tributaria con el fin de proveer a su propia existencia y cumplir con sus funciones. En este sentido, considero que la Hacienda Pública Municipal forma parte del patrimonio municipal por ser este un concepto más amplio.

Existen grandes deficiencias con respecto a estos elementos tanto a nivel municipal como local. En cuanto a la Hacienda Pública, no encontramos una adecuada coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, para precisar la necesidad real de recursos económicos, debido a que unilateralmente el Ejecutivo Local establece los criterios de distribución de las participaciones federales, restringiéndole facultad a los Congresos de los Estados para participar en la elección del método de distribución.

Por lo anterior, propongo la creación de una Comisión de Fortalecimiento Municipal dependiente del Congreso del Estado, que actualice los porcentajes de las participaciones federales por lo menos cada tres años, al inicio de cada periodo municipal, y así conseguir una más justa distribución de recursos. En cuanto al patrimonio es notoria la irregularidad de no llevar un registro público confiable y actualizado de los bienes que pertenecen al municipio, siendo urgente que se tomen las medidas pertinentes para que no se disponga de manera irregular de los bienes municipales.

**Décimo Segunda:** Los factores utilizados para la distribución actual de las participaciones federales han beneficiado a los municipios importantes y más desarrollados del Estado, en detrimento de los municipios pobres y más alejados del centro económico y político, trayendo como consecuencia la migración hacia los centros urbanos, siendo necesario el fortalecimiento económico, cultural, político y tecnológico de los municipios menos poblados.

**Décimo Tercera:** La administración pública municipal es el conjunto de funciones y actividades que realiza el municipio en ejercicio de sus atribuciones, para satisfacer las necesidades sociales de la población, conducir el desarrollo económico y

mantener el orden público, haciendo participe al municipio como promotor de su propio desarrollo.

La actividad de la administración hacendaria municipal debe estar organizada por los sistemas normativo, operativo, de apoyo y directivo para realizar los actos concatenados que le permitan cumplir con sus fines.

**Décimo Cuarta:** La tarea de los ayuntamientos, debe comprender la actualización de los Bandos de Policía y Buen Gobierno y Reglamentos Municipales, siguiendo los lineamientos de las Constituciones Federal y Estatal, pues bajo estas disposiciones se regulará el funcionamiento del mismo, sus servicios y las actividades de los particulares haciendo del municipio la célula básica para el desarrollo del Estado Mexicano.

La actualización del Bando de Policía y Buen Gobierno y del Reglamento Interior, debe incorporar disposiciones que obliguen a sesiones periódicas de Cabildo, porque precisamente es ahí en donde el órgano superior de gobierno municipal, aprobará el organigrama administrativo, de acuerdo a las necesidades y condiciones económicas del municipio.

**Décimo quinta:** El breve período del gobierno municipal, es otra causa del deficiente funcionamiento de la administración, debido a que los planes de desarrollo, se establecen para la realización de ciertas obras, solamente a tres años, caducando los programas con el período de gobierno, dejando obras inconclusas, debido a que tres años no son suficientes para que una autoridad municipal asuma y concluya cabalmente sus programas de gobierno, por lo que sugiero que el período constitucional de gobierno municipal sea de cuatro años y con esta medida, tener dos años de máxima productividad.

**Décimo sexta:** Es necesario que ya se legisle sobre una ley reglamentaria del artículo 115 Constitucional, que detalle los aspectos genéricos y trate las cuestiones omisas.

**Décimo séptima:** Los municipios más pobres y atrazados en todos los órdenes, siguen siendo los municipios de gran población indígena en donde las instituciones occidentales como la del Municipio, encuentran difícil aplicación, cuando no desconfianza y rechazo. Los indígenas sienten que los mestizos y los blancos, son abusivos, aprovechados, e inconfiables y por ello prefieren continuar con su forma de vida tradicional aún cuando les gustaría usar artículos eléctricos y ropa urbana.

**Décimo octava:** No habiendo peligro de que los presidentes municipales se desliguen del control estatal, sería justo y equilibrado la introducción en el ámbito municipal, de las formas de democracia semidirecta, donde la comunidad participe en el planteamiento, análisis y resolución de los problemas, asuntos y decisiones más importantes utilizando las figuras siguientes: a) el referendun, b) el plebiscito, c) La revocación popular, d) la iniciativa popular, e) la apelación de sentencia.

**Décimo novena:** Debe crearse en cada cabecera municipal, una oficina para que funcione un Procurador Vecinal, antiguamente conocido como Diputado de los Pobres y actualmente con el nombre de Ombudsman, para que se constituya en el gestor de las inquietudes populares y sea el conducto entre la sociedad y las autoridades públicas locales en la recepción e investigación de reclamaciones que los habitantes quieran hacer a sus autoridades.

**Vigésima:** Es loable que el régimen municipal se mejore y restablezca en el ámbito del Distrito Federal y si es posible abarque una reestructuración geográfica y demográfica en todo el valle de México a fin de evitar problemas administrativos provenientes de la conurbación. Se saluda la reforma que convertirá en municipios a las actuales delegaciones y la sustitución de un Jefe de Departamento, por una autoridad también de elección popular y de una auténtica Asamblea Legislativa.

**Vigésimo primera:** La descentralización de servicios que propone y que ya estableció el Nuevo Federalismo, al otorgar a los estados la responsabilidad y el presupuesto proporcional de servicios como el educativo y el de salud, solo beneficiará a

los municipios, si los recursos no son disminuidos y sí mejor administrados, algo difícil si se piensa en la inexperiencia y novatez de los Estados. Si los municipios no participan orgánicamente en esa desconcentración, se harán mas dependientes de los gobiernos de los Estados.

**Vigésimo segunda:** Toda aportación, reforma o innovación jurídica que tienda a mejorar, adecuar o racionalizar la ley, sólo será benéfica en la medida que se acate y se cumpla. Mientras tanto sólo es la meta de un deber ser en espera de que el desarrollo social-educativo, permita la identificación entre la Sociedad y el Derecho.

**Vigésimo tercera:** Es necesario crear en cada Estado, cuando menos una oficina de lo contencioso-administrativo en donde los ciudadanos encausen su inconformidad respecto de injustas o erróneas reclamaciones administrativas.

**Vigésimo cuarta:** Debe modificarse el primer párrafo del Artículo 41 Constitucional para añadirle la palabra *Municipios* para que diga "El pueblo ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y *Municipios*, en lo que toca en sus regímenes interiores...", con el objeto de que esta declaración acerque más al Municipio a ser considerado como un nivel de gobierno, aún cuando carezca de un poder judicial propio.

**Vigésimo quinta:** Debe incorporarse en el primer párrafo de la fracción I del Artículo 115 Constitucional, la duración del período de ejercicio del ayuntamiento y si se nombra un suplente del Presidente Municipal, y en qué casos.



***Vigésimo sexta:*** Debe prohibirse expresamente la asociación política de los municipios, dentro y fuera de su entidad federativa cuando tiendan a formar coaliciones de poder, frente a los otros niveles de gobierno.

***Vigésimo séptima:*** Los Presidentes municipales deben ser también sujetos de juicio político y por tanto deben incluirse en el Artículo 110 Constitucional.

***Vigésimo octava:*** La falta de valor y conciencia ciudadana así como la incuria gubernamental amén de la corrupción, ocasiona que en las zonas urbanas deprimidas, los reglamentos de buen gobierno no se apliquen, y la vida cotidiana se desenvuelve en medio de una infinidad de conflictos vecinales ocasionados por la producción de ruidos excesivos, olores desagradables, humos tóxicos, escenas denigrantes, peligros constantes de vehículos, motores, talleres, fábricas, animales y personas. Esta problemática, no exclusiva de ninguna ciudad del mundo, pero que provoca una distorsión y envilecimiento de los valores ciudadanos; que envenena la salud mental y física de los vecinos, debe ser enfrentada conjuntamente por un gobierno y una participación social decididas, si queremos que nuestras colonias metropolitanas no adopten la forma de vida que se observa en un Peralvillo, Ciudad Netzahualcóyotl, Chimalhuacán, la Lagunilla, o quince mil sitios iguales o parecidos.

## **BIBLIOGRAFIA.**

- 1.- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo".  
Novena Edición, Ed. Porrúa S.A.  
México, 1990
- 2.- Albi, Fernando. "Derecho Municipal Comparado del Mundo  
Hispanico". Ediciones Aguilar.  
Madrid, 1950.
3. \_\_\_\_\_, "La Crisis del Municipalismo".  
Instituto de estudios de administración local.  
Madrid, 1946.
- 4.- Arellano Zavaleta, Manuel. "Pensamiento de Emiliano Zapata"  
México, 1969.
- 5.- Aristóteles. "La Política". Decimo Segunda Edición.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México, 1989.
- 6.- Bielsa, Rafael. "Principios de Derecho Administrativo"  
Buenos Aires, Argentina, 1983.
- 7.- Burgos Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano".  
Sexta edición. Ed. Porrúa, S.A.  
México, 1986.

- 8.- **Carmona Romay, Adriano.** "Notas sobre la Autonomía del Municipio"  
Ed. Librería Martí  
La Habana, 1950
- 9.- \_\_\_\_\_, "Programa de Gobierno Municipal"  
La Habana, 1917
- 10.- **Carpiao, Jorge.** "La Constitución Mexicana de 1917"  
Séptima Edición. Ed. Porrúa, S.A.  
México 1986.
- 11.- **Dana Montaña, Salvador.** "Teoría General del Estado".  
Universidad de Zulia, Maracaibo.  
Venezuela, 1962.
- 12.- **Demicheli, Alberto.** "Relaciones entre el Municipio y el Estado".  
Primer Congreso Panamericano de Municipios.
- 13.- **Diccionario Crítico y Etimológico Volumen IV.** Ed. Porrúa  
México, 1990
- 14.- **Diccionario Jurídico HJ-UNAM.** Tomo correspondiente a las letras de la I a la Q
- 15.- **Dillon, John F.** "Comentarios on the Law of Municipal Corporation" Little Brover and Company Boston, 1911.
- 16.- **Enciclopedia Jurídica Espasa Tomo LV**

**17.- Enciclopedia Jurídica Omeba  
Tomo XIX**

**18.- Estrada Medrano, Alejandro.** "Acta de Fundación Santiago Atotonilli".  
H. Ayuntamiento 88-91  
México, 1989.

**19.- García Oviedo, Carlos** "Derecho Administrativo".  
Tomo I. Novena Edición.  
E.I.S.A. México, 1968.

**20.- Greca Alcides** "Anuario del Instituto de Derecho Público".  
Tomo X

**21.- \_\_\_\_\_,** "Derecho y Ciencias de la Administración  
Municipal". Tomo III.

**22.- Kelton, Hans** "Teoría General del Estado".  
Editorial Nacional Edinal.  
Mexico, 1954.

**23.- \_\_\_\_\_,** "Teoría Pura del Derecho y del Estado".  
Editorial Universitaria.  
Buenos Aires, Argentina, 1987.

**24.- León Portilla, Miguel.** "Los Antiguos Mexicanos".  
Tercera Reimpresión. Ed. FCE.  
México, 1983.

- 25.- López Gomara, Francisco. "Historia General de las Indias".  
Conquista de México. Edición Orbis.  
Barcelona, 1985.
- 26.- Madrid Hurtado, Miguel de la "El Marco Legislativo para el Cambio".  
México, 1983.
- 27.- Mouchet, Carlos. "Las Competencias Municipales en las  
Áreas Metropolitanas".  
IV Congreso Hispano-Ruso-Americano-  
Filipino de Municipios. Barcelona, 1967.
- 28.- Munro, William B. "The Government of American Cities".  
The Mac Millan Company.  
New York, 1936.
- 29.- Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu. "Elementos Jurídicos-Históricos del  
Municipio en México".  
U.N.A.M. México, 1979.
- 30.- Ochoa Campos, Moisés "La Reforma Municipal".  
Ed. Porrúa, S.A.  
México, 1985.
- 31.- Olmedo, Raúl "El Desafío Municipal". Primera  
Reimpresión CNEM.  
México, 1985.

- 32 - Quintana Roldán, Carlos "Comentarios al Artículo 115 Constitucional". HJ-UNAM México, 1985.
- 33.- Rendón Huerta, Teresita. "Derecho Municipal". Primera Edición. Ed. Porrúa S.A. México, 1985.
- 34.- Robles Martínez, Reynaldo. "El Municipio". Ed. Porrúa, S.A. ;Segunda Edición. México 1993.
- 35.- Scherer Ferrer, Arnoldo. "Curso de Derecho Municipal" Maracaibo, 1967.
- 36.- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I; Quinta Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1982.
- 37.- Solís, Antonio de. "Historia de la Conquista de México". Ed. Porrúa México, 1977.
38. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa. México 1985.
39. \_\_\_\_\_ "Leyes Fundamentales de México". Ed . Porrúa, Novena Edición. México, 1980.

- 40.- Tocqueville, Alexis.** "La Democracia en América".  
Tercera Reimpresión Ed. F.C.E  
México, 1978.
- 41.- Villoro Toranzo, Miguel.** "Derecho Público y Derecho Privado".  
Trabajo publicado en el "Volumen de  
Estudios" en homenaje al XXV Aniversario  
del Doctorado de Derecho.  
UNAM, 1975
- 42.- Zavala, Silvio.** "Las Instituciones Jurídicas en la Conquista  
de América".  
Ed. Porrúa, S.A.  
México, 1971.
- 43.- Zorrilla Martínez, Pedro.** "Fortalecimiento Municipal".  
C.N.E.M. Estudios Municipales No. 3  
México, 1985.