

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“DECADENCIA O PROGRESO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ANA LAURA MACIAS LUNA

ASESOR: DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDÁN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Mi agradecimiento

A Dios por haberme dado la oportunidad
de vivir y regalarme una familia maravillosa.

A la persona que más admiro en la vida, mi padre
Miguel Ángel Macias Félix, por su confianza, y
apoyo en todos los momentos de mi vida.

A mi madre, Rita Luna de Macias, mujer maravillosa,
por ser mi amiga, mi confidente, por su incondicional
apoyo e inquebrantable esfuerzo.

¡Te quiero mucho!

A mis abuelitos:
Miguel Macias Morales,
María de los Ángeles Félix de Macias
Margarita Sánchez Quintero

A mis hermanos, Rita, Miguel Ángel y Juan Carlos
por su ejemplo, sus consejos y regaños, por todo

su apoyo y por consentirme tanto.

A mis sobrinos Alejandra, María Fernanda y Miguel
Ángel, gracias por inyectarle felicidad a mi vida,
esperando que este logro en mi carrera sea para
ellos motivo de superación personal.

A mis cuñados Aurelio Robles y Sharon Valtierra.
por su invariable y total apoyo.

A mis tíos:

Dr. Blas Macias Morales
Lic. Enrique Macias Félix
Bertha Macias Félix
Juan Pablo Macias Félix, y
Felipe Luna Sánchez

A todos mis primos

A Javier Buendía, por su amor, por su apoyo en los
momentos difíciles de mi vida y constante
motivación

Í N D I C E

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	I

CAPITULO PRIMERO CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1. Concepto de derecho	1
1.2. Concepto de Comunidad y Vecindad	6
1.3. Concepto de Municipio	10
1.4. Concepto de Derecho Municipal	16

CAPITULO SEGUNDO ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

2.1. Antecedentes Europeos	20
2.1.1. Grecia	20
2.1.2. Roma	23
2.1.3. Edad Media	27

2.1.4. España	28
2.2. Antecedentes en México	31
2.2.1. México Prehispánico	31
2.2.2. Época Colonial	36
2.2.3. Época Independiente	41
2.2.4. Trayectoria Constitucional	43

CAPITULO TERCERO
EL MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO Y SU FORMA DE ORGANIZACIÓN

3.1. El orden federal	56
3.1.1. La Constitución General del país	56
3.1.2. Los ordenamientos locales	66
3.2. División del Gobierno Municipal	68
3.2.1. Ayuntamiento	70
3.2.2. Presidente	74
3.2.3. Regidores	75
3.2.4. Síndico	76
3.3. Patrimonio Municipal y Fuente de Ingreso	77
3.3.1. Bienes Municipales	78
3.3.2. Participaciones Federales y Estatales	79
3.3.3. Hacienda Municipal	80
3.4. Servicios Públicos Municipales	84

3.4.1. Clasificación de los Servicios Públicos Municipales	86
3.4.2. Formas de prestación de los Servicios Públicos Municipales	88

CAPITULO CUARTO

DECADENCIA O PROGRESO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

4.1. Criterio Político	92
4.2. Criterio Económico	99
4.3. Criterio Social	101
4.4. Criterio Cultural	104
CONCLUSIONES.	106
BIBLIOGRAFÍA.	109
ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS	112
LEGISLACIÓN	113
OTRAS FUENTES	113

INTRODUCCIÓN

El Municipio como célula básica del Estado Mexicano, ha sido protagonista de numerosas transformaciones a lo largo de la historia, mismas que han contribuido de manera directa en el desarrollo de nuestro país.

En la actualidad, el Municipio es considerado como una instancia de poder político, tendiente a satisfacer las necesidades más elementales de la colectividad, al ser el órgano de gobierno más cercano a la misma. No obstante, hoy en día, existe cierta dependencia restrictiva y limitante hacia el Municipio por parte del Estado al que pertenece, así como también de la Federación; limitantes que frecuentemente paralizan el progreso y desarrollo municipal.

Lo anterior, ha sido resultado de un federalismo dual, excluyente del Municipio como órgano de poder público, en el cual se centraliza el poder de decisión y se concentran los recursos económicos principalmente en el sector federal, lo que trae como consecuencia que el Municipio se encuentre supeditado a los dos niveles de gobierno: el federal y el local.

Sin embargo, desde los tiempos de la antigua Roma, la historia confirma que el Municipio progresa en la medida en que desarrollan su autonomía y su democracia. Igualmente, nos da muestra de que un Municipio floreciente favorece el desarrollo de un Estado para hacerlo más próspero y progresista.

En virtud de lo anterior, el presente trabajo de investigación titulado “Decadencia o Progreso del Municipio en México” tiene la finalidad de

vislumbrar la situación actual del Municipio en México, tanto en el ámbito político, como en el económico, social y cultural de nuestro país, con el objeto de conocer si la figura del Municipio es aún coherente con las necesidades del México actual o bien, si dicha institución ya no es indispensable ni suficiente para el bienestar del Estado Mexicano.

En el primer capítulo se hace referencia a los conceptos fundamentales, mismos que son parte primordial del presente trabajo, ya que nos proporcionan una noción general del contenido a desarrollar en capítulos posteriores. Iniciamos con un tema, que si bien es cierto que no aborda el objetivo medular de esta tesis, también lo es el hecho de que dicho tema es fundamental e indispensable en cualquier estudio que tenga relación con el derecho, es decir, el “concepto de Derecho.” Se continua definiendo dos grandes conceptos que son el de “comunidad y vecindad,” para luego dar paso a los conceptos de “Municipio” y “Derecho Municipal.”

En el segundo capítulo, se plantea una breve reseña de los antecedentes históricos del Municipio, tanto en Europa, como en México, con el propósito de lograr una comprensión integral acerca de la situación actual de la institución municipal, toda vez que para lograr esa comprensión integral es imperativo conocer los procesos que le dieron origen, así como las diversas circunstancias que le han moldeado.

En el tercer capítulo, se analizan las diferentes disposiciones de carácter federal y local en las cuales se encuentra regulado el Municipio. Asimismo se habla de cómo se halla estructurado el gobierno municipal y el patrimonio con el que cuenta para el cumplimiento de sus obligaciones. De igual forma, en este tercer capítulo se estudian los diferentes servicios públicos

que el municipio esta constreñido a prestar, así como la clasificación de éstos y las diferentes formas que estipula la ley para suministrarlos.

En el cuarto capítulo, se lleva a cabo un análisis acerca del Municipio actual en México, tanto en el ámbito político, como en el económico, social y cultural, con lo cual se pretende proporcionar los elementos necesarios para tener un enfoque claro de las circunstancias actuales que rodean al Municipio y por ende, saber si hoy en día en nuestro país se puede hablar de un Municipio progresista o decadente.

Finalmente se proporcionan una serie de conclusiones derivadas de los capítulos antes comentados.

CAPITULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1. CONCEPTO DE DERECHO

En este primer capítulo, abordaremos un punto de suma importancia para cualquier tema que tenga relación con el derecho, es decir, hablaremos sobre el concepto de Derecho, tema que ha sido estudiado por infinidad de juristas a través de la historia, en diferentes épocas.

No obstante que el tema central de nuestra tesis no pretende introducir una definición de Derecho más apropiada o más correcta, ni criticar las ya existentes, no puede soslayarse de dicha investigación, ya que resulta indudablemente necesario para tener una amplia visión del tema a tratar.

Etimológicamente, la palabra Derecho deriva del vocablo latino *directum*, que en sentido figurado significa lo que esta conforme a la regla, a la ley, a la norma. Derecho es lo que no se desvía a un lado ni a otro, lo que es recto, lo que se dirige sin oscilaciones a su propio fin.

Para la Enciclopedia Universal Ilustrada el Derecho es:

“un conjunto de facultades y deberes del hombre y de normas que los regulan, para alcanzar el fin humano social”.

Así también, el Diccionario Larousse dice que el Derecho:

“es el conjunto de leyes, preceptos y reglas que deben obedecer las personas en su vida social”.

Por su parte, el Diccionario Jurídico de Derecho Usual, si bien no nos proporciona una definición del Derecho, si nos señala “que para Ihering, el Derecho es el conjunto de normas según las cuales se ejerce un estado de coacción.” Asimismo, cita a Celso, quien en el Digesto dice “*Jus est ars boni et aequi*”, “El Derecho es el arte de lo bueno y de lo justo.”

Al respecto, cabe señalar que de las definiciones enunciadas con anterioridad, la mayoría coinciden en que el Derecho es un conjunto de principios y normas, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad.

Ahora bien, pese a que con antelación ya se ha mencionado que el Derecho es un elemento de organización y constituye una condición de vida de la colectividad, actualmente, los juristas distan mucho de ponerse de acuerdo sobre una noción del Derecho, debido a que aún para la mayoría no existe una definición que satisfaga a todos los estudiosos de este tema. Tal desacuerdo entre los juristas a través de los tiempos, a provocado que algunos autores aseguren que el Derecho no se puede definir.

No obstante, la generalidad de los autores admiten de una u otra forma que el Derecho es una regulación derivada de los hombres en la vida social, y sólo divergen, dice García Máynez, en lo que corresponde a la naturaleza de los preceptos jurídicos.

En virtud de lo anterior, es substancial mencionar que la determinación del concepto de Derecho es, sobre todo un problema de análisis de lenguaje, mismo que procede de que ésta tiene multiplicidad de significados, es decir, se utiliza la palabra Derecho para identificar diversas nociones, lo que

trae como consecuencia que los tratadistas al intentar encontrar un concepto de Derecho definen objetos distintos, pero con el mismo nombre.

En consecuencia, el término Derecho no es unitario, ya que no se aplica siempre en el mismo sentido, es decir, el término Derecho es vago y ambiguo, por lo que esta ambigüedad en ocasiones quedará oculta creando grandes problemas de comprensión.

En este orden de ideas, existen infinidad de conceptos de Derecho, lo cual resultaría prolijo si tratáramos de transcribirlos todos o tan sólo parte de ellos, sin embargo, atenderemos a algunos que nos pudieran orientar a tener una mejor comprensión del presente tema.

Al respecto, nos permitimos citar lo que expone Hans Kelsen, en su libro Teoría General del Derecho: “el derecho es un orden de la conducta humana. Un orden es un conjunto de normas”.

Asimismo, Felipe López Rosado, define al Derecho de la siguiente manera:

“Derecho es el conjunto de normas que regulan la vida de los hombres en sociedad y en cumplimiento de las cuales se puede emplear la fuerza física por el Estado”.

Igualmente, Leonel Pereznieta aporta la consecuente definición:

“Derecho es el conjunto de normas jurídicas que confieren facultades, que imponen deberes y que otorgan derechos con el fin de regular los intercambios y, en general, la convivencia social para la prevención de conflictos o su resolución, con

base en los criterios de certeza, seguridad, igualdad, libertad y justicia”.

Por su parte apunta el tratadista Villoro Toranzo:

“el Derecho es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica.

También resulta oportuno mencionar lo manifestado por Trinidad García, en su libro Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, quien señala como elementos esenciales del concepto de Derecho los siguientes:

- a) El derecho es un conjunto de normas o reglas que gobiernan la conducta externa de los hombres en sociedad.
- b) Es exclusivamente un producto social; fuera de la colectividad humana no tendría objeto;
- c) Se impone a los hombres por la fuerza de la misma sociedad organizada en poder y aplica una sanción al que viola la norma jurídica.

Por otro lado, Bonnacase señala que para una definición plena e integral de Derecho, debe comprender en si misma el punto de vista lógico y

material, el punto de vista técnico y el punto de vista científico.

Asociado a lo anterior, un concepto de Derecho debe ineludiblemente contener qué es, en qué consiste, qué objeto tiene, quién lo crea, reconociendo siempre la estrecha diferencia que existe entre las leyes naturales y las del comportamiento social obligatorio.

En esta tesitura, los tratadistas aún continúan en la búsqueda de una definición de Derecho que contenga todos los elementos necesarios para hacer una definición completa, que tenga aceptación por la mayoría de los juristas, cosa que podría resultar imposible de realizar, ya que como lo mencionamos en este apartado, Derecho tiene multiplicidad de significados, mismos que resultan ser el motivo de discrepancia entre los tratadistas al momento de aportar un definición.

Sin embargo, por nuestra parte consideramos que el Derecho es un conjunto de normas, reglas y principios, establecidos por las instituciones creadas por el hombre mediante un procedimiento legislativo especial, para regular la vida en sociedad otorgando derechos e imponiendo obligaciones, con la posibilidad, en caso de incumplimiento, de realizarlo a través de la coacción.

1.2. CONCEPTO DE COMUNIDAD Y VECINDAD

Si bien es cierto que el contenido central de esta tesis es acerca del Municipio en México, también lo es, el hecho de que no pueden soslayarse los conceptos de comunidad y vecindad, mismos que son parte esencial de dicho tema.

El Diccionario Larousse aporta la siguiente definición de Comunidad:

“Comunidad es la agrupación de varias villas y aldeas dependientes de un núcleo urbano principal, cabeza de estas.

Para la Enciclopedia Ilustrada comunidad significa:

“Común de los vecinos de una ciudad o villa realengas de cualquiera de los antiguos reinos de España, dirigido y representado por un concejo”.

A su vez, Ochoa Campos dice: “Comunidad es la agrupación social de carácter natural, o sea los que se fincan en los vínculos naturales pero que, con el Municipio, llegan a consagrarse con calificaciones políticas”.

Por su parte Ferdinnad Toennies manifiesta que son comunidades o grupos sociales comunitarios las colectividades basadas en una previa unidad (sangre, convivencia cultural, proximidad, etc.) que se producen como espontáneamente, como orgánicamente, sin que ninguno de los componentes haya planeado de antemano la fundación ni la estructuración del ente social.

Asimismo, para Oswald Spengler la comunidad comienza como un germen de desarrollo; crece, surgen en su interior fuerzas creadoras y destructoras, que le dan su fisonomía específica, y realiza una vida urbana, penetrada de sentido histórico y cultural.

Al respecto, podemos advertir que es la comunidad con propósito de establecerse en un espacio determinado del territorio, la que da pauta a la indispensable cohesión social.

Por otro lado, etimológicamente, vecino deriva de latín *vicinus*, de *vicus*, barrio, lugar.

A su vez, el Diccionario Larousse define a vecino como “el que tiene casa en una población y contribuye a las cargas o impuestos de éstas”.

El Diccionario de Derecho Usual define a vecindad como:

“Vecindad, en acepción común, significa calidad o condición de vecino, cercano, limítrofe”.

Igualmente, define al vecindario como:

“la totalidad de los habitantes de un municipio, de un distrito o de un barrio de una gran ciudad. En acepción jurídica, calidad administrativa y política de vecino de un pueblo.

Por su parte, el Doctor Quintana Roldán define a vecino como:

“el que vive con otros en un mismo lugar, barrio o caserío”.

En este orden de ideas, vecino municipal es quien habita en la forma permanente y habitual en la circunscripción del municipio, por lo tanto sin la vecindad es imposible concebir al Municipio.

Ahora bien, se ha considerado a la familia como el primer tipo de comunidad, en la cual se dan los lazos de parentesco derivados de la sangre y del matrimonio, posteriormente, surgen los lazos de vecindad, por lo que pasan a ser grupos sociales vecinales, es decir, en un primer momento, el Municipio se considera como una realidad sociológica como asociación domiciliaria, pero cuando se logra definir en el Municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere su verdadero carácter.

A mayor abundamiento, Ochoa Campos habla en un principio de un Municipio natural, al referirse a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local. Y más tarde habla de un Municipio sociopolítico al referirse a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social, y en consecuencia una vez establecido el grupo local, las relaciones sociales mantienen una vigencia a la asociación de vecindad.

En virtud de lo anterior, se puede advertir que no basta con que existan lazos de vecindad para que aparezca el municipio político, sino que es necesario que el Municipio instaure sus propias instituciones.

Asimismo se desprende, que el elemento humano arraigado en un territorio delimitado, y unido por lazos de vecindad, es el elemento básico del Municipio.

Es decir, el Municipio surge como una forma natural de unión entre los seres humanos, como un medio de resguardo y subsistencia, sin embargo, dicho agrupamiento tiende a la complejidad y, por lo mismo, a institucionalizarse, dando con ello paso al Municipio institucional o político.

Por otro lado, Quintana Roldán, en su libro “Derecho Municipal”, señala que la población constituye uno de los elementos fundamentales del Municipio. La población municipal, determinada por la vecindad, es lo que caracteriza a la institución Municipio.

Por lo tanto, la población municipal se caracteriza por las relaciones de vecindad, esto es, por la cercanía, proximidad y contigüidad en las edificaciones y, a decir del Doctor Quintana Roldán, la población representa el fin último de la actividad institucional, ya que no podemos imaginar un Municipio sin población, pues la actividad que se realiza por las autoridades dejaría de tener sentido si no fuera encaminada a satisfacer las necesidades de la propia población.

Asimismo, Reynaldo Robles manifiesta que el Municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, por esto se requiere que la población de un municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración.

Consecuentemente el Municipio necesita de una población que esté vinculada con elementos de identificación como son: la lengua, historia, usos y tradiciones, la religión, los lazos de sangre, la educación e inclusive la alimentación y el vestido; en éste van a convivir con respeto, organizados en una asociación de vecindad, y entre más claramente esté identificada la población será mayor su organización.

1.3. CONCEPTO DE MUNICIPIO

El Municipio es una institución muy antigua, que a través de la historia, ha tenido grandes cambios y transformaciones, mismos que han influido de manera directa en el desarrollo de nuestro país.

La palabra Municipio deriva del latín *municipium*, y este a su vez deriva de *munus* que significa cargo u oficio, asimismo significa función u obligación de hacer algo; y de *capio, capere* que quiere decir tomar, adoptar.

Municipium, fue utilizado para definir etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para si las cargas tanto personales como patrimoniales necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

El Diccionario Jurídico Mexicano define al Municipio de la siguiente manera:

“Municipio es la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados”.

Para la Enciclopedia Jurídica Omeba, el Municipio es:

“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”

Por su parte la Enciclopedia Universal Ilustrada define al Municipio como “la asociación natural reconocida por la ley, de personas y de bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento”.

Ahora bien, a través del tiempo, diversos autores tanto nacionales como extranjeros, han aportado una definición del Municipio desde diversos enfoques, sin embargo, aún en la actualidad no existe una definición, doctrinalmente hablando, que cumpla con las expectativas de la mayoría de los tratadistas de esta materia.

Según Cicerón, el Municipio era en Roma “una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana”

Otto Gonnepwein explica lo siguiente acerca del Municipio:

“El Municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública, el Estado le otorga facultades que lo autorizan y a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo”

Reynaldo Pola, autor sudamericano dice 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 están sujetas a la acción administrativa de un ayuntamiento.”

A su vez, el Dr. Carlos F. Quintana Roldán, destacado municipalista, define al Municipio como: “la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”.

Para el tratadista Eduardo López Sosa el Municipio es:

“la entidad jurídica integrada por una población, asentada en un espacio físico, que sirve de base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno, llamado Ayuntamiento”

Asimismo, Teresita Rendón Huerta, en su libro “Derecho Municipal”, define al Municipio como:

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

De igual forma, Reynaldo Robles Martínez expone que:

“El Municipio es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus

fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior"

Por su parte, el Constitucionalista Dr. Ignacio Burgoa, en su libro Derecho Constitucional, aporta la siguiente definición "el Municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado".

Para el administrativista, Gabino Fraga el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución; el Municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

En virtud de las dos últimas definiciones, se puede advertir que no todos los autores coinciden con la naturaleza jurídica del Municipio, debido a que existen dos teorías que tratan de explicar dicha naturaleza, éstas teorías surgieron en función de la rama a la que perteneció el Municipio como objeto de estudio antes de existir el Derecho Municipal como ciencia autónoma, es decir, los estudiosos del derecho administrativo consideran al Municipio como un organismo descentralizado de la Administración Pública (descentralización por región) y por otra parte, los constitucionalistas, que estudian al Municipio como un tema más del derecho constitucional, sitúan al Municipio como un nivel de gobierno.

La descentralización por región, a decir de Gabino Fraga, consiste en el establecimiento de una organización administrativa, destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial, por tanto el Municipio es el más claro ejemplo de esta forma de descentralización administrativa.

Dicha teoría afirma que el Municipio coincide con los organismos descentralizados en que ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación, y en consecuencia el Municipio es una manera en que el Estado descentraliza la prestación de los servicios públicos.

Por lo que se refiere a la teoría que considera al Municipio como un nivel de gobierno, dicha teoría se funda en nuestra Carta Magna, específicamente en sus artículos 3°, 27, 31, 40, 73 fracción XXIII y el 115, ya que de dichos artículos se infiere la existencia de tres ordenes de gobierno, el Federal, Estatal y Municipal. Asimismo, ésta teoría se funda en la iniciativa de reforma y adiciones al artículo 115 Constitucional presentada ante Senado de la República, por el Presidente Miguel de la Madrid, en la cual reconoce al Municipio como un nivel de gobierno:

“Estamos conscientes que los municipios por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política confiándole desde la constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno; Federación, Estados y Municipios.”

En la actualidad, esta última teoría es la más aceptada entre los municipalistas, debido a que manifiestan que el Municipio no puede ni debe ser considerado como una descentralización por región, ya que el Municipio nace con la Constitución Política, es una exigencia que la Federación y los Estados deben obedecer, y es la única base de la organización interna tanto en el ámbito territorial, político como en el administrativo de las entidades federativas, por lo que el Municipio es libre y tiene su propia esfera de

competencia y el considerarlo como una descentralización administrativa sólo lo limitaría.

En conclusión, podemos afirmar que efectivamente el Municipio debe ser entendido como un nivel de gobierno; que goza de libertad y autonomía; que es la plataforma de la división territorial y administrativa del Estado; que es la institución que está más cerca del ciudadano, en la esfera social, cultural, política y jurídica y en consecuencia, en base al juicio que de él se tenga dependen las facultades y fines que se le deban reconocer, por lo que el Municipio debe ser considerado como la célula básica del Sistema Federal Mexicano.

1.4. CONCEPTO DE DERECHO MUNICIPAL

El Derecho Municipal en un principio, era considerado como una rama de otras áreas jurídicas como el derecho constitucional y el derecho administrativo, a través del tiempo, poco a poco el estudio del Municipio ha venido ganando terreno en el ámbito jurídico hasta ser considerada como una ciencia del derecho.

El Derecho Municipal como ciencia jurídica tiene un objeto propio de estudio: el Municipio, tema que ya ha sido abordado con anterioridad. Asimismo, existen diversos conceptos de Derecho Municipal:

De acuerdo al Diccionario Jurídico, el Derecho Municipal es:

“el conjunto de leyes fueros y costumbres peculiares de las provincias, ciudades, villas y lugares; y, más comúnmente, el

que rige la vida administrativa y general de los Municipios cual corporaciones y en sus nexos con el respectivo vecindario”.

El alemán Otto Gonnwein, define al Derecho Municipal como: “los preceptos jurídicos cuyo objeto es la formación y disolución del Municipio, su constitución interna, la designación de sus órganos, sus decisiones, sus relaciones con el Estado, los derechos y deberes de sus miembros, el alcance y la forma del ejercicio, del poder público y otras actividades.

A su vez el argentino Adolfo Korn Villafañe, aporta la siguiente definición de Derecho Municipal:

“Es una rama científicamente autónoma del Derecho Público Político, con acción pública que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el Derecho Administrativo, con el Derecho Impositivo, con el Derecho Rural, con la Institucional y con la ciencia del urbanismo.”

También, es de resaltar que Teresita Rendón Huerta en su libro Derecho Municipal cita al maestro Ives Orlando Tito de Oliveira que define al Derecho Municipal como:

“el ordenamiento jurídico de la Administración pública del Municipio, atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal; se trata de un derecho especial cuyas normas se caracterizan por el poder de análisis.

Para el tratadista Dr. Carlos Quintana Roldán el Derecho Municipal es: “una rama autónoma del Derecho Público que tiene por objeto el estudio del Municipio en sus aspectos políticos, administrativos, fiscales o impositivos; así como de planeación y urbanismo, en cuanto que estos impliquen procesos y consecuencias jurídicas.”

Por otra parte, para Reynaldo Robles Martínez el Derecho Municipal:

“es el conjunto de normas jurídicas que regulan la constitución, formación, integración, organización y funcionamiento del Municipio; las relaciones jurídicas que se producen con motivo de la actividad que realizan sus órganos, las que se dan entre los mismos órganos municipales, entre éstos y otros órganos estatales o bien, con los particulares.”

Asimismo, Eduardo López Sosa en su libro Derecho Municipal Mexicano expone que el Derecho Municipal es:

“Ciencia que estudia, investiga, analiza y explica el conjunto de instituciones, disposiciones y normas reguladoras del Municipio Mexicano, a partir de su origen y evolución, pero sobre todo por la importancia y trascendencia en el desarrollo económico, político y social del país.

De igual forma, no podemos soslayar la definición de Teresita Rendón Huerta, la cual es la siguiente:

“El Derecho Municipal es la disciplina autónoma en lo legislativo y didáctico, cuyo objeto de conocimiento es el municipio como institución jurídica, de la cual estudia su

evolución, sustantividad jurídica, elementos, atributos, competencia, ser y deber ser.

En virtud de lo anterior, se puede aseverar que el Derecho Municipal después de haber sido considerado como parte del Derecho Constitucional o del Derecho Administrativo, es ahora considerado como una ciencia jurídica, que su objeto de estudio es el Municipio, y que es una rama autónoma.

Finalmente, podemos concluir que el grado de importancia del Derecho Municipal se adquiere y se eleva en la medida que el Municipio en nuestro país y en el mundo tiene gran relevancia y trascendencia, por lo que en la actualidad el Municipio ha influido no sólo en la importancia del Derecho Municipal, sino también en el desarrollo del Estado Mexicano en diversos ámbitos.

Ahora bien, en capítulos posteriores, se analizará que tanto a progresado el Municipio en México, cuales son sus deficiencias y si en la actualidad esta institución es o no de importancia vital para el desarrollo y buen funcionamiento de nuestro país.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

2.1 ANTECEDENTES EUROPEOS

Para tener una perspectiva más amplia del Municipio en México y poder entender su realidad actual, es imperioso abordar cuales fueron sus antecedentes históricos del mismo, conocer donde y cuales fueron los motivos que dieron pauta a su creación, así como su evolución de que ha sido protagonista a los largo de la historia.

El Municipio, como institución de varios siglos, encargada de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta a la antigüedad clásica del mundo europeo, por lo que a continuación se presenta una breve reseña de los antecedentes europeos del Municipio.

2.1.1 GRECIA

Los cimientos de la civilización europea fueron puestos por los griegos, sus portentosas creaciones en las artes, la arquitectura, la ciencia y la filosofía moldearon la cultura de todo el mundo occidental.

Grecia estaba constituida en *polis*, las cuales tenían por base de su organización a las *gens*, derivados de lazos de parentesco, posteriormente, varias familias se agruparon en fratrías, mismas que tuvieron un dios protector común a todas las familias que la integraban y designaron un jefe o fratriarca

que presidía los sacrificios y las asambleas. Más tarde dichas fratrías se unieron formando las tribus, luego así varias tribus se unieron formando las aldeas y estas a su vez formaron confederaciones.

Su sistema legal se basaba en la religión, la cual tenía bastante fuerza para ser respetada. Cada ciudad tuvo sus dioses particulares, por lo que dos ciudades formaban dos sociedades completamente separadas, ya que los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias ni las oraciones.

A decir de Teresita Rendón Huerta, para el pueblo griego la ciudad fue la Asociación religiosa y política de las familias y de las tribus, prescindiendo del elemento territorial.

Con el paso del tiempo, al lado de la religión empezaron a surgir nuevos conceptos, es decir, cada ciudad adoptó un código particular, y comenzó a brotar la idea de justicia soberana.

La organización económica, era regulada por las leyes de la herencia; en las familias de Grecia existían marcadas diferencias, ya que el primogénito era heredero y *pater*, es decir, jefe, sacerdote y juez. Asimismo, los jefes de familia eran los únicos representantes de la ciudad.

Por otra parte se encontraba la plebe, que estaba compuesta por los pueblos conquistados, eran tratados como esclavos, vivían fuera de la ciudad, y no tenían derecho a tener culto.

La ciudad de Grecia, estaba gobernada en primera instancia por un rey, *Prítano* o *Arconta*, quien fue el jefe judicial y militar de la comunidad,

además de que fungía como representante de los *paters*; dicho cargo era hereditario.

De igual forma, las *gens* estaban integradas por un *pater*, por los parientes de éste, quienes eran individuos libres y los clientes que eran asociados a la *gens*.

Posteriormente, la aristocracia tomó el lugar de la realeza y con este suceso los reyes sólo conservaron su carácter sacerdotal. Además, los clientes efectuaron una revolución, con la cual lograron su emancipación y en consecuencia hicieron desaparecer la organización patriarcal, y se establecieron nuevos magistrados, quienes podían ser elegidos por todas las clases sociales.

Del mismo modo, las tribus en las que estaba repartido el pueblo se dividieron en *demos*, dicha organización consistía en dividir al pueblo ya no por su nacimiento, sino en base a su domicilio.

“Grecia fue la que aportó a la historia esa nueva institución: la *polis* o sea la ciudad, en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupados en *demos* (Municipios).”

El *demos* fue, además centro de la vida municipal con hacienda, administración y policía propias, a cuyo frente se encontraba un Demarca elegido por la Asamblea, junto con los tesoreros denominados *Tamisi*. El Demarca era mandatario de la Asamblea y representante del Estado, así mismo se encontraba la *Boulé* que era un concejo de base municipal y la *Ekllesia* que era la asamblea de todos los ciudadanos.

A pesar de estas transformaciones, la esclavitud no desapareció, debido a que ésta fue indispensable, ya que los esclavos eran los encargados

de desempeñar todo tipo de trabajos, tanto domésticos como del Estado, y en efecto existía una marcada distinción entre ciudadanos con dedicación a los deberes públicos y esclavos.

En virtud de lo anterior, a decir del autor Máximo Gámiz, ciertos aspectos esenciales de organización de la *polis*, ciudad, tales como la autonomía local, la igualdad civil, política de sus habitantes y la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad, se establecieron primigeniamente en Grecia, más no podemos considerarlos, en amplitud como Municipio.”

De lo anterior se colige, que la ciudad griega no llegó a constituir un auténtico Estado Municipal, toda vez que ésta es sólo precursora, con sus *demos*, de la organización municipal, la cual nació y floreció siglos después en el gran Imperio Romano.

2.1.2 ROMA

No obstante que la *polis* griega con sus *demos*, poseía numerosas características del Municipio, no se puede considerar de que el mismo surgió en Grecia, ya que el Municipio, como institución jurídico-política nació en Roma, situación en la que la mayoría de los autores concuerdan.

Como ya se ha hecho referencia en el capítulo I, etimológicamente la palabra Municipio deriva del latín *municipium*, y este a su vez deriva de *munus* que significa cargo u oficio, asimismo significa función u obligación de hacer algo; y de *capio*, *capere* que quiere decir tomar, adoptar.

En esta tesitura, la palabra Municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma.

Ahora bien, con la expansión del Imperio Romano y en consecuencia con el sometimiento de muchas ciudades y pueblos a su dominio, Roma tuvo la necesidad de idear la forma de conservar a la ciudad vencida bajo su dominación, es decir, bajo su *imperium*; de esta manera, al dispersarse por toda la península itálica la ciudadanía, perteneciente en un principio a Roma, la comunidad del Estado empezó a estar constituida por cierto número de comunidades sometidas a la ciudad; de este modo surgió así el régimen municipal.

En efecto, como señala Quintana Roldán, la estructura política y jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de asuntos locales cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos. Roma exigía a los habitantes de aquellas municipalidades obediencia política y pago de tributos.

De esta forma, los romanos para llevar a cabo su idea de *imperium* crearon dos fórmulas:

- A) La de los súbditos. *Dediti*
- B) La de los aliados. *Foederatio* o *socii*.

La fórmula *Dediti* significaba que los pueblos atacados se oponían a la dominación de Roma, la cual en consecuencia los invadía militarmente y en el momento que vencía, quedaban anuladas las leyes del pueblo vencido, sus instituciones, sus cultos y sus templos, así como también su territorio, que quedaba en propiedad del pueblo romano.

Por otro lado, los que invocaban la fórmula *socii*, entregaban el poder político sin luchar, a cambio podían conservar sus instituciones, la organización de sus ciudades, mantenían sus leyes, sus magistraturas, el senado y sus jueces. Igualmente a pesar de que tenían relaciones con Roma de aliada a aliada, éstas pagaban sus tributos a Roma y le enviaban a los hombres para ser soldados del imperio.

Al respecto, Gutiérrez Alviz apunta: Municipio ciudades que paulatinamente fueron agregándose a Roma durante la República y que en virtud de su conquista o por alianza perdieron su anterior régimen de soberanía y conservaron una autonomía más o menos amplia, según la concesión de Roma o el tratado estipulado.

De esta manera, poco a poco y conquista a conquista fue como surgió el imperio romano, y asimismo va surgiendo el Municipio.

Las ciudades agregadas a Roma, de una u otra forma, se les denominaba con el nombre de *municipia*, dichas ciudades estaban obligadas a cumplir determinadas prestaciones, tributos y servicio militar para con Roma. Sin embargo, a pesar de estas cargas que estaban constreñidas a desempeñar, dichas ciudades se caracterizan por su autonomía administrativa interna y sus magistrados.

Dentro de los magistrados podemos señalar a la curia, que a decir de Reynaldo Robles, tiene gran similitud con el actual Ayuntamiento, la cual fue el órgano más importante de la organización del municipio romano y dicho cargo era vitalicio; a esta magistratura le correspondía la dirección de los asuntos locales, y a sus miembros, se les denomina decuriones, quienes eran la clase más elevada de la ciudad.

Así también, estaban los ediles, quienes eran los encargados directamente de la atención de la administración municipal.

Al respecto Moisés Ochoa manifiesta lo siguiente:

“Roma a su vez, aportó antecedentes fundamentales en el Gobierno Municipal, sobre todo, con la creación, en el año 387 a. de C., de los ediles curules que, en funciones de los actuales Ayuntamientos, tuvieron jurisdicción administrativa y de policía.”

Por otra parte se encontraban los cuestores, que tenían a su cargo la gestión y custodia del tesoro municipal; los pontífices y augures, quienes se encargaban del culto municipal; el censor, el cual se encargaba de formar el censo y asumía la dirección de la moral pública; los *seviros augustales*, que tenían como función el cuidado del culto imperial; y por último, el *defensor civitatis*, creado para proteger a la plebe de injusticias y violencias.

Normalmente, los cargos municipales tenían duración de un año, los ediles, los cuestores y demás funcionarios debían caucionar su gestión, otorgando fianza como garantía de su honradez. Además es importante mencionar que existían severas sanciones para los malos manejos de los recursos del municipio.

Por otro lado, se puede afirmar que no sólo el municipio surge en Roma, sino también el derecho municipal escrito, uno de los antecedentes más remotos de la regulación municipal es la *Lex Papiria* o Código Papiriano que data de la época de Tarquino el Soberbio. Asimismo no podemos soslayar la *Lex Julia municipalis*, emitida por Julio César en el año 45 a.C. que uniformó

las bases según las cuales debían administrarse y estructurarse, políticamente las ciudades a las que se había concedido el carácter de municipio por el Estado romano.

Por último, se puede advertir que la institución municipal en Roma se concibió como base administrativa y política del imperio, de la misma forma de cómo se observa hoy en día en nuestro sistema jurídico mexicano.

2.1.3 EDAD MEDIA

Edad media, es el término utilizado para referirse a un periodo de la historia europea que transcurrió desde la desintegración del Imperio Romano de Occidente, en el siglo V, hasta el siglo XV.

Según Teresita Rendón, se llama Edad Media el tiempo que transcurre desde la ruina del mundo antiguo y la constitución del mundo moderno.

La Edad Media es caracterizada por un sistema social y político feudal, en el cual los señores feudales cedían en préstamo prendario las tierras a sus vasallos para que las trabajaran, principalmente en actividades agrícolas.

Durante este periodo, el Imperio Romano impuso su sistema jurídico y político a buena parte de Europa; en Francia, entre los siglos XI y XIV, se presenta y llega a su auge el municipio, dentro de un reino dividido en una multitud de feudos cuyos señores habían arrebatado casi todos los derechos del príncipe y todas las libertades del pueblo.

De igual forma, en España, se extendió por la mayor parte de la península, en consecuencia se puede decir que el municipio en España lo encontramos hasta la romanización; esta institución conservó en la época visigótica la organización y funcionamiento que tenía en los tiempos de la dominación del Imperio Romano.

En virtud de lo anterior, se desprende que a pesar de la caída del Imperio Romano, el municipio romano no desapareció, sólo se transformó y se unió a otros elementos, propios del lugar que lo adoptaba.

2.1.4 ESPAÑA

Una vez instalado el municipio en España por los romanos, subsiguientemente durante la dominación musulmana, los monarcas cristianos otorgaron gran impulso a los municipios españoles, para atraer gente a establecerse en las ciudades que se fundaban o se reedificaban y dar apoyo a las empresas bélicas, con el objeto de contener los ataques de los árabes y, además como auxiliar de los reyes en su lucha con la nobleza; dichos impulsos consistían en conferir grandes franquicias y privilegios, los cuales constituyeron los famosos fueros municipales, en los que se consagraba los derechos de la localidad.

“Con el disfrute de sus fueros, los municipios pudieron quebrantar el poder nobiliario y favorecer la constitución del Estado nacional contra la multitud de estados de las casas señoriales.”

Así las cosas, los municipios españoles tenían autonomía política y administrativa que ejercían a través de la Asamblea de Aforados, es decir,

tenían la potestad de autogobernarse, con amplias facultades judiciales; el gobierno de la población era elegido popularmente, sin la intervención del rey; más tarde a través del *concilium* y con el crecimiento de la población se hizo posible el cabildo o consejo abierto, el cual se llevaba a cabo en asamblea general donde participaba toda la comunidad, y el consejo cerrado, llamado también cabildo secular o ayuntamiento, y se efectuaba sólo con personas que estuvieran investidas de función pública; dichos consejos eran autónomos en lo político y en lo administrativo, poseían sus bienes propios y decretaban ordenanzas municipales reglamentando la industria, el comercio y los gremios.

“En general podemos decir que los cabildos españoles, a semejanza de los ingleses, habían logrado la igualdad civil y política de los ciudadanos, la inviolabilidad del domicilio, la importancia del derecho de vecindad, derecho a elegir los funcionarios, justicia impartida por magistrados elegidos por su concejo municipal y derecho a no ser privado de la libertad sin previa sentencia de los jueces locales.”

A decir de Virgilio Muñoz, en España el régimen de justicia era igual para todos los ciudadanos, el gobierno de la población era elegido popularmente, no interviniendo ni siquiera el rey en el nombramiento de funcionarios municipales, pudiendo hablarse de su primera época como de una verdadera institución democrática.

Al respecto, es importante destacar el hecho de que el municipio fue un elemento político de primera importancia en España.

En efecto, el municipio se vio favorecido con la reconquista, sin embargo, posteriormente, expulsados los árabes de España, la monarquía española se alía con la nobleza, con la finalidad de derrocar la fuerza que había

adquirido el municipio; poco a poco el régimen central toma control de los asuntos del municipio y las facultades de éste se van perdiendo, con la promulgación de las Siete Partidas los burgueses se apropian de los ayuntamientos y prácticamente desaparecen los cabildos abiertos; en virtud de lo anterior y pese a la lucha de los comuneros se logra la consolidación de la monarquía absoluta y en consecuencia el fin de la autonomía municipal.

Por último, se puede concluir, tal y como lo señala Tonatiuh Guillén, que los siglos XIV y XV históricamente señalan el auge de la autonomía municipal en España, la batalla de Villalar en la que los comuneros de Castilla defendieron sus fueros contra el absolutismo de Carlos V, es el episodio relevante que representa el ocaso autonomista y la reafirmación del poder central personificado en el monarca español y el consecuente fortalecimiento de la monarquía absoluta en Europa.

2.2 ANTECEDENTES EN MÉXICO

Es impresionante el alcance que tuvo el municipio romano, ya que no sólo logró subsistir a la caída del Imperio Romano en gran parte de Europa, sino que, con la llegada de los europeos al Continente Americano, su alcance se extiende hasta el Nuevo Mundo.

No obstante que el Municipio llegó a nuestro país junto con los españoles, no debe soslayarse el estudio de la organización que imperaba en México antes de la conquista, ya que si bien es cierto que no puede ser considerada como un verdadero Municipio, también lo es que dicha organización contenía muchas características similares a éste.

2.2.1 MÉXICO PREHISPÁNICO

La organización social que prevalecía en el México prehispánico antes de la conquista de los españoles, tiene muchas semejanzas con los primeros grupos sociales en otras partes del mundo.

En aquella época, la organización social del México prehispánico se basaba en el clan y en la tribu, los clanes, determinaban una conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado, y se les denominaba *calpulli*; Moisés Ochoa lo considera como un municipio primitivo de carácter agrario, ya que estaba estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Por otra parte, las tribus constituían el grado superior de organización social, mismas que formaban confederaciones, que elegían a sus jefes por medio de los consejos.

En efecto, el *calpulli* era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias relacionadas por los lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Además compartían rasgos culturales comunes como un mismo lenguaje dialectal. En otras palabras, el *Calpulli* era la unidad primaria fundamental de la sociedad mexicana.

El *calpulli* constituyó sociológicamente hablando, el foco de convivencia; administrativamente, la célula de la organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general de la producción.

En los calpullis existía una verdadera división de clases sociales: los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases: la militar, la sacerdotal y la comerciante. En lo que respecta a los integrantes del pueblo, éstos no podían gozar de privilegios, les estaba vedado el uso de ropas y artículos de determinada calidad y no tenían acceso a los puestos militares y judiciales. El pueblo tenía como principales ocupaciones las actividades agrícolas, la pesca, la caza y labores artesanales.

Respecto a la esclavitud, según Virgilio Muñoz, era conocida por los aztecas pero en forma más benigna que en el imperio romano, pudiendo tener familia y patrimonio y obteniendo su libertad a cambio de un subttítulo.

Ahora bien, esta alianza de familias, es decir, el *calpulli* se gobernaba a través de los consejos, integrados por los ancianos. Dicho concejo, designaba por elección a funcionarios que tenían facultades ejecutivas y su cargo era de por vida; a continuación se mencionan algunos funcionarios del Calpulli:

- *El teachcauh*, o ponente mayor, quien se encargaba de la administración y además era procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu y por lo tanto formaba parte del consejo tribal
- *El tecuhtli*, quien era el jefe militar del *calpulli*
- *Los tequitlatos*, encargados de dirigir el trabajo comunal
- *Los calpizques*, recaudadores del tributo
- *Los tlayaconques*, cuadrilleros
- *Los sacerdotes y médicos hechiceros*
- *Los tlacuilos* que eran de menor jerarquía, eran escribanos o pintores de jeroglíficos y,
- *Los topiles* que ejercían oficios de gendarmería.

Por otra parte, la tribu era una liga de *calpullis*. El concejo tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada *calpulli*. Este concejo elegía de por vida al *Tlatoani* (el que habla) que era el gobernador de la tribu y al *Tlacatecuhtli*, el jefe de los hombres o jefe militar.

Tenochtitlan, ciudad indígena formada en 1325, era una auténtica metrópoli, la cual tuvo una fundación de carácter religioso. Dicha ciudad estaba organizada en barrios y estos en *calpullis*, que formaban grupos emparentados y que poseían tierras en común, es decir constituían municipios o asociaciones de vecindad.

“El régimen de propiedad en los *calpullis* era de carácter comunal, la tierra no era de los miembros del *calpulli*, sino de la comunidad en general, los miembros como entes individuales tenían el derecho de un usufructo, pero no de propiedad al estilo romano”.

Tenochtitlan era el templo, verdadero domicilio religioso del dios y de la tribu, por lo que con la religión comenzó a surgir la idea de la autonomía local, ya que los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones, en una ciudad y otra; el culto en una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina, por lo que las tribus indígenas no anexaban a las poblaciones vencidas, las destruían por completo, o les dejaban su vida autónoma a cambio de cubrir los tributos de guerra.

De lo anterior se colige, que el *calpulli*, era la célula principal del México Prehispánico, unida por los lazos de la sangre y los territoriales, mismos

que posteriormente fueron suplidos por vínculos plenamente políticos, religiosos, jurídicos.

Por otra parte, en cuanto a considerar a los calpullis como municipios existen opiniones muy variadas al respecto, tal es el caso del tratadista Eduardo López Sosa, quien señala lo siguiente:

“El municipio no surge en América, pues antes de la llegada de los españoles; si bien es cierto que existían comunidades de grupos étnicos también lo es que su organización social era muy primitiva y su cultura apenas se iba delineando y conformando...”

Otros autores como es el caso de Moisés Ochoa señala todo lo contrario ya que en su libro La Reforma Municipal dice al respecto:

“Las comunidades indígenas, a la llegada de los europeos, constituían municipios naturales desarrollados. En el seno de la ciudad, el Municipio político hacía su aparición, junto con la incipiente división de la sociedad en clases y dentro del área de interfluencias de una organización estatal.”

Por su parte, el municipalista Quintana Roldán afirma lo siguiente:

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

Asimismo agrega:

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

De igual forma, Teresita Rendón Huerta señala que:

“Las características y funciones del calpulli llevan a la conclusión que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el municipio, sin embargo, en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero jamás podría ser equiparada esa noción, a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy en día, como institución municipal.

Al respecto, se puede observar que las opiniones en relación a este tema son muy controvertidas, sin embargo es preciso manifestar que en mi opinión si bien es cierto que la organización social prehispánica en México no llegó a igualar a la organización del Imperio Romano, también lo es que los calpullis fueron verdaderos precursores del Municipio en México, ya que del simple análisis a éstos se desprende que poseen muchos de los elementos que caracterizan al Municipio en la actualidad.

2.2.2 ÉPOCA COLONIAL

A la llegada de Hernán Cortés al México prehispánico y en su intento por independizarse del gobernador de Cuba Diego de Velásquez después de haberlo desobedecido, Hernán Cortés conocedor de que el municipio era un medio eficaz para conquistar y ocupar nuevas tierras fundando nuevos centros de población, y con el objeto de satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación, se apresuró a crear el primer Municipio en México, el cual fue nombrado Villa Rica de la Vera Cruz, fundado el 10 de julio de 1519, el cual lo dotaría de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista.

Así las cosas, con la creación del primer municipio, se forma por Cortés el primer Ayuntamiento por razones políticas y militares, luego entonces empieza a organizar el ejército y celebrar alianzas para conquistar el Imperio Azteca.

Más tarde, a la caída de la gran *Tenochtitlan*, Cortés fundó el segundo Ayuntamiento en Coyoacán, dando principio así a la Ciudad de México, en el año de 1524.

Al respecto el tratadista José Arturo Rodríguez expresa lo siguiente:

“Durante el proceso de conquista, los municipios proliferaron con rapidez, pues su creación era garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas.”

Posteriormente, para fortalecer el Municipio, Cortés dictó una serie de disposiciones denominadas “Las Ordenanzas de Cortés” de 1524 y 1525. En estas ordenanzas, Cortés organiza la vida política administrativa del

Municipio, trata de fortalecer los vínculos de vecindad obligando a los vecinos del Municipio, a establecerse de forma permanente.

En efecto, las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en el Nuevo Mundo. Sin embargo, éste periodo se caracterizó por una subrayada inequidad y frecuentes enfrentamientos entre las distintas clases sociales. La organización indígena prevaleció sólo en lo que no contrariara los fundamentos ideológicos del derecho español y al respecto los españoles instauraron un sistema político para garantizar el sojuzgamiento de las comunidades indígenas.

A mayor abundamiento, algunos autores concuerdan en que el Municipio en la colonia había guardado una estructura similar a la que originalmente tenía España, mientras que otros consideran que el municipio en la Nueva España no fue nunca una entidad política como la de España, ya que carecía de muchas de las características de la misma.

Durante la época colonial, coexistieron tanto municipios indígenas como municipios españoles. En ambos, el cabildo fue el cuerpo gobernante y administrativo, aunque con características disímiles.

Cada ciudad principal de la Nueva España formaba por lo general un Municipio representado legalmente por su cabildo, sujeto al gobernador, al corregidor o alcalde mayor, asimismo éstos dependían del virrey y la audiencia y éstos a su vez de un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias.

Los cabildos estaban integrados por dos alcaldes ordinarios, que tenían principalmente funciones judiciales y administrativas. También estaba

integrado por regidores, quienes se encargaban de la administración pública de las ciudades. Los ayuntamientos de superior importancia tenían departamentos administrativos que contribuían a desempeñar las labores inherentes a los Municipios. Subsiguientemente, se creó el cargo representativo de síndico primero.

La designación de los funcionarios del cabildo colonial correspondía en un principio a los propios fundadores de las villas y ciudades; posteriormente coexistieron el sistema de designación real con el de enajenación y venta y, en mucho menor medida, por la vía de la elección de ciertos cargos menores, sobre todo de los alcaldes ordinarios.

Posteriormente, la venta de cargos tuvo que ser legislada, y así la Corona instituyó una serie de requerimientos y un procedimiento para ello, formalizando el acuerdo una autoridad real como fue la Real Almoneda de la Ciudad de México.

“La venta de los oficios era contraria al bien público, ya que los empleos indispensables para el gobierno eran atribuidos a particulares que hacían de ello su negocio, cobrando después al público por servicios de carácter general.”

Los cabildos, durante la colonia, basaban su economía a través de dos tipos de ingresos, los provenientes de rentas y los impuestos. Las rentas provenían del alquiler de los bienes comunales y otros bienes o derechos de la comunidad, mientras que los impuestos se recaudaban por negocios mercantiles y oficios.

Más tarde, dentro de la época ciclo de la influencia francesa, se acentuó la política de centralización, al dejar a los intendentes el control de los principales ramos y restar a su vez facultades a los ayuntamientos.

“Las alcaldías mayores y los corregimientos fueron suprimidos en 1786, y a partir de entonces se estableció una nueva organización distrital o provincial: las intendencias”

Éstas repercusiones en los Ayuntamientos americanos, aunado a las mezclas étnicas que se gestaron en la época, mismas que dieron origen al sentimiento de nacionalidad mexicano, provocaron que más tarde se declarara el desconocimiento de la autoridad metropolitana y, en representación del pueblo y su soberanía, el cabildo de la principal ciudad de la Nueva España tomara el poder.

“El criollo tenía un resentimiento muy marcado, que habría de sucumbir cuando dejó de considerarse español, para sentirse mexicano.”

Efectivamente, se puede advertir que la invasión napoleónica a España, trascendió y se manifestó en México, pues la Revolución Francesa le introdujo razones al movimiento precursor de la Independencia.

Fue así que el movimiento de independencia da inicio el 15 de septiembre de 1810, encabezado por el cura de Dolores, don Miguel Hidalgo y Costilla y Gallaga, anhelo que se vio cristalizado hasta el 28 de septiembre de 1821, fecha en que formalmente se instaló la junta gubernativa, la cual nombró

a Iturbide como su presidente, quien levantó el acta de independencia del Imperio Mexicano.

2.2.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE

Durante el siglo XIX, iniciado ya el movimiento de independencia, con la Constitución de Cádiz de 1812 el Municipio mexicano quedó subordinado a la jefatura política, institución de origen francés. Con dicha subordinación los Municipios se vieron afectados en cuanto a su autonomía y libertad, ya que estas prefecturas presidían el gobierno de los Municipios sujetando a su voluntad a los Ayuntamientos.

Ramón Durán Ruíz considera que la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada el 19 de marzo de 1812, la cual se compone de 304 artículos integrados en 10 títulos, marca un hito en el Derecho Público Mexicano y constituye la primera fase de la evolución constitucional y política de nuestro país, y por ende del Municipio.”

Más tarde, una vez consumada la independencia, el sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de prefecturas, y los Ayuntamientos sufren los movimientos de los gobiernos centralistas y federalistas, ya que las constituciones federalistas, prácticamente olvidaron la existencia de los Municipios, por lo que fueron los gobiernos conservadores con sus constituciones centralistas las que se ocuparon de organizarlos.

Ulteriormente, bajo la dictadura porfirista, las prefecturas se convierten en la institución más odiada por la población, dicho periodo se

caracteriza principalmente por la excesiva concentración de los poderes públicos en la persona del dictador.

“Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del General Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón.”

Con éste régimen de prefecturas, el Municipio fue absorbido cada vez más por el gobierno central, los Ayuntamientos no eran más que simples agentes administrativos que debían desempeñar mandatos superiores y estaban bajo la potestad de un agente de Gobierno Estatal que inspeccionaba que se cumplieran dichos mandatos. Ésta centralización ahogó la vida Municipal y en consecuencia acabó con la libertad municipal.

A decir de Reynaldo Robles, los Prefectos tenían las siguientes características:

- Ser autoridades intermedias entre el municipio y el Estado
- Sujetar y centralizar la actividad municipal a la voluntad del gobernador
- Funcionaban en distritos controlando a los municipios de su circunscripción
- Impedir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones

En virtud de lo anterior, el Municipio libre fue postulado de la Revolución Mexicana que se llevó a cabo cien años después de que México lograra su independencia de España.

Así las cosas, se planteó la necesidad de establecer la libertad Municipal, por lo que posteriormente, con la Constitución de 1917, en su artículo 115, se sentó las bases del tan anhelado Municipio libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular y directa, sin autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

2.2.4 TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL

Consumada la independencia en 1821, se promulgaron diversos ordenamientos con el fin de regular la nueva organización del México Independiente, y por ende el Municipio, el Plan de Iguala así como el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, fueron algunos de ellos, estos ordenamientos reconocieron la organización municipal, sin embargo no aportaron cosa alguna importante o trascendente en ésta materia.

Al respecto, cabe destacar que en este periodo, el municipio decayó políticamente hasta casi desaparecer, toda vez que en el ámbito normativo apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales.

Desde 1821, cuando se consolidó la Independencia de México, hasta 1917, cuando se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, se reunieron en México, además de otros que no cumplieran con su fin, 8 Congresos Constituyentes; el de 1824, convocado 2

veces; el ordinario de 1835, transformado en Constituyente, el ordinario de 1839, también revestido con ese carácter; el de 1842; la Junta Nacional Legislativa de 1843; el extraordinario de 1846 y los de 1856 y 1916.

No obstante lo anterior, sólo adquirieron un alto rango la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, las Constituciones Centralistas conocida con los nombres de las Siete Leyes y las Bases Orgánicas; el Acta de Reforma de 1847; la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857; y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En lo que se refiere a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, establece en su artículo 161, que “cada uno de los estados tiene obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni a la Acta Constitutiva.” Esto implica que dicha Constitución de 1824 no hacía referencia a los Municipios.

Posteriormente, la Constitución Mexicana de 1836, también llamada de las Siete Leyes, de carácter centralista, se le reconoce el mérito de ser la primera que regula directamente el Municipio, sin embargo éste quedó limitado, casi ahogado, por los departamentos, prefectos y subprefectos, debido a la centralización del poder, ya que el gobierno centralista dispuso el 20 de marzo de 1837 la eliminación de los Ayuntamientos, sustituyéndolos por los jueces de paz dependientes de los prefectos y subprefectos.

El distinguido jurista Ignacio Burgoa Orihuela, señala que en la Constitución centralista de 1836 se instituyó una especie de municipalidad traducida en distritos y partidos en que dividió el territorio de los

Departamentos. A la cabeza de un distrito había un prefecto que nombraba el gobernador departamental por cuatro años y cuya designación confirmaba el gobierno general, adoptándose el principio de reelegibilidad. Al frente de un partido, que era la circunscripción territorial administrativa y política mínima, estaba el subprefecto que designaba el prefecto del distrito correspondiente con aprobación del gobernador del departamento respectivo. Tanto el prefecto como el subprefecto eran meros agentes de este funcionario, ya que sus funciones se reducían a cuidar del orden y tranquilidad públicos con entera sujeción al gobernador y a cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento.

Con respecto a los Ayuntamientos del país, éstos se restauraron en 1845 y en 1851 se reestablece el Ayuntamiento de la Ciudad de México; por otra parte en 1848 se expide el Plan de Arbitrios, el cual era la primera legislación sobre fondos municipales, sin embargo, al volver Santa Ana al poder, para las capitales de los estados solamente se conservaron los Concejos Municipales.

En la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, a pesar de que no se estableció regulación alguna en relación con los Municipios, se puede decir que el sistema municipal se estabilizó, ya que el régimen central le otorgó a los estados nuevamente la facultad de organizar su gobierno interior.

Constitución Federal de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857. Artículo 31 fracción II y 36 fracción I.

“Artículo 31. Es obligación de todo mexicano:

II. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

Ahora bien, durante el gobierno de Porfirio Díaz que va desde 1877 a 1911 se encuentran 2 referencias jurídicas de la Institución Municipal. La primera es la creación del Acuerdo sobre los Ayuntamientos del 2 de agosto de 1878, expedido por la Secretaria de Hacienda, en donde se establece:

“El Ejecutivo, con su reglamento del 20 de abril, condonó lo que pudo condonar, esto es, bienes de la Federación; pero no pudo legislar sobre bienes que, como los propios de los municipios, están por completo fuera de la jurisdicción del poder federal.”

La segunda es la reforma del artículo 109 de la Constitución Federal de la República Mexicana de 1857, del 21 de octubre de 1887, que establece:

“Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular; podrán establecer en sus respectivas constituciones de los

gobernadores, conforme a lo que previene el artículo 78, para la del Presidente de la República.”

Al respecto, no se puede soslayar el hecho de que en esta etapa conocida como el porfiriato, el Municipio careció de autonomía alguna, ya que continuaron las prefecturas políticas las cuales controlaban el ayuntamiento.

Ochoa Campos afirma que bajo el porfiriato, el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal, ya que dichas jefaturas a) representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los ayuntamientos; b) estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores; c) centralizaban y maniataban toda actividad municipal, y d) eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido controlando a los ayuntamientos de su circunscripción, concluyendo que los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlar las elecciones, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal.

Después, comienzan los brotes del movimiento revolucionario, el cual apareció como una lucha notablemente campesina en protesta contra la iniquidad, siendo uno de sus fines principales el de restituir la tierra a los campesinos y el restablecimiento del Municipio libre.

Para Moisés Ochoa, la Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

Así las cosas, los caudillos buscaron en un principio la democratización de elecciones presidenciales de gobernadores y presidentes

municipales, es decir, buscaban la participación real de la ciudadanía en las elecciones de los funcionarios públicos.

Para lograr sus objetivos, se realizaron varios planes y programas iniciadores del movimiento armado de 1910, que incluían demandas de libertad municipal, dentro de los cuales, es importante destacar los siguientes:

- *El Plan del Zapote*, mismo que contenía una serie de demandas agrarias, planteamientos como sufragio efectivo, oposición a la reelección de puestos públicos y a los jefes políticos que dominaban los ayuntamientos.
- *Programa del Partido Liberal Mexicano*, el cual contenía trascendentales pronunciamientos acerca del municipio.
- *El Partido Democrático*, que aludía a la necesidad de libertad en los municipios.
- *El Plan de San Luis*
- *El Plan de la Empacadora*
- *El Plan de Ayala*

Más tarde, Emiliano Zapata promulgó el 15 de septiembre de 1916, la Ley General sobre Libertades Municipales, en la cual se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa de la Institución Municipal.

Subsecuentemente, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente con el objeto de realizar una serie de cambios y adiciones a la Constitución de 1857, con el fin de garantizar los derechos y logros que se habían prometido en la etapa revolucionaria. De esta manera la autonomía municipal fue contenida como principio básico en los planes de San Luis y de Guadalupe, que sirvieron de base para que el 26 de diciembre de 1914, Don

Venustiano Carranza expidiera por decreto No. 8 la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857, mejor conocida como Ley del Municipio Libre.

“Artículo 109. 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 por un ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre estos y el gobierno del estado.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán al mando de la fuerza pública de los municipios, donde residirán habitualmente o transitoriamente.”

Finalmente Venustiano Carranza una vez electo como Presidente, convoca a finales de 1916 al Congreso Constituyente, el cual reunido en la ciudad de Querétaro y previos exasperados debates sobre el Municipio, expide la Constitución vigente desde el 5 de febrero de 1917 hasta nuestros días.

Así las cosas, el texto del artículo 115 de la Constitución de 1917 quedó de la subsecuente forma:

“Artículo 115

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

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

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

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su cargo más de 4 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 menos de 15 diputados propietarios.

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de 5 años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Al respecto, Eduardo López Sosa, comenta en su libro *Derecho Municipal Mexicano*, que la Constitución de 1917 reconoció en su artículo 115 los siguientes aspectos:

- El municipio libre
- El municipio es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades.
- La administración del municipio será por un ayuntamiento de elección popular directa.
- No habrá autoridad intermedia entre el gobierno del estado y el municipio libre.
- Los municipios administrarán libremente su hacienda.
- Reconocimiento de la personalidad jurídica del municipio.

Es imperativo señalar, que desde que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se estableció, ha sido reformado en once ocasiones, con el único fin de transformarlo para lograr el desarrollo municipal.

La primera y segunda reforma, se realizaron bajo el mando de Plutarco Elías Calles, el 20 de agosto de 1928 y el 29 de abril de 1933 respectivamente; en la primera reforma se establece el número de diputados locales, mismo que debía guardar proporción en relación con el número de habitantes de cada estado; y en la segunda la elección directa de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales, se fortalece el principio de no reelección y se adiciona un párrafo más a la fracción I.

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectas 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 reelectas 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 si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.”

La tercera reforma se encargó de ampliar la duración del cargo de los gobernadores de los estados de cuatro a seis años; dicha reforma se hizo durante el periodo de Manuel Ávila Camacho el 8 de enero de 1943.

El 12 de febrero de 1947, durante el periodo de Miguel Alemán Valdés, con la cuarta reforma se le otorga a la mujer el derecho a participar en elecciones municipales.

La quinta reforma realizada el 17 de octubre 1953 con Adolfo Ruiz Cortinez, se suprimió la reforma anterior, toda vez que el artículo 34 de la Constitución Política le otorgó a la mujer la plena ciudadanía para participar en todos los procesos electorales: federales, estatales y municipales.

La sexta reforma, llevada a cabo durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez el 6 de febrero de 1976 se establece la facultad de Estados y Municipios para legislar en materia de planeación y ordenación territorial.

La séptima reforma durante la presidencia de José López Portillo el 6 de diciembre de 1977 establece nuevas fórmulas de representación popular mediante la introducción del sistema de diputados de minoría en la

elección de las legislaturas locales; para los Ayuntamientos, se introdujo la fórmula de representación proporcional en los municipios cuya población alcanzará los 300 mil habitantes o más.

La octava y novena reformas se plasmaron en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, la octava el 3 de febrero de 1983 y la novena el 17 de marzo de 1983; a través de estas reformas se modificó de manera muy importante el artículo 115, toda vez que se depuran los lineamientos estrictamente municipales, incorporando todo lo concerniente a los estados al artículo 116 de la Constitución. De esta forma, se adicionan cinco fracciones más, haciendo de diez fracciones el artículo 115. Sin embargo más tarde se derogan las últimas dos fracciones, y los principios consagrados en la fracción VIII pasaron a ser las fracciones I y II del artículo 116, quedando el último párrafo en la fracción VIII. Esta reforma tuvo por objeto reforzar la libertad política del municipio así como su autonomía administrativa y económica.

En esta reforma, se abordaron los siguientes aspectos:

- Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.
- Existencia de regidores de representación proporcional.
- Se facultó a los municipios de un mismo Estado para poder coordinarse y asociarse para la prestación de servicios públicos.
- Se ratificó la libertad municipal, respecto de su administración financiera y se determinan elementos mínimos de su régimen hacendario.
- Facultades a los Ayuntamientos de zonificación y reservas ecológicas
- Se ampliaron las facultades reglamentarias de los Ayuntamientos
- Norman la relación de los Ayuntamientos con sus empleados
- Determinación de los servicios públicos.

La décima reforma se llevó a cabo durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, en 1999, en ésta reforma se incorporan aspectos que definen con mayor claridad el carácter de la autoridad municipal, sus competencias propias y el límite con respecto al poder estatal.

Asimismo, en esta reforma se aportaron elementos importantes para la definición del municipio como orden de Estado y de Gobierno, por fin se considera al Ayuntamiento como el órgano que gobierna al municipio. Además, se reconoció la exclusividad de las facultades de este orden gubernamental, delimitando su espacio como gobierno.

De igual forma, se fortaleció la libertad municipal, ya que se facultó expresamente al Ayuntamiento para resolver situaciones que afectan al patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.

Por último, la undécima reforma, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, mediante la cual se agregó un párrafo a la parte final de la fracción III que textualmente dice:

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

Esta reforma fue resultado de los acuerdos de San Andrés Larráinzar del 16 de febrero de 1996 y forma parte de los llamados “derecho y cultura indígena” que aspiraban instaurar un marco constitucional de autonomía para los pueblos indígenas.

Como se colige de lo anterior, podemos advertir que gracias a las diversas reformas al artículo 115 constitucional, especialmente las reformas de 1983 y 1999, el Municipio dejó de ser una simple división administrativa de los estados, para convertirse en un auténtico orden de gobierno.

No obstante lo anterior, es importante destacar que sería crédulo pensar que por el sólo hecho de haber reformado el artículo 115 de la Constitución en varias ocasiones, las condiciones municipales habrían de transformarse automáticamente, ya que en la actualidad la realidad es otra, es decir, que dichas reformas no han podido lograr su objetivo en su totalidad, toda vez que la institución municipal continúa padeciendo de graves carencias tanto en lo político como en lo económico y social, sin embargo, resultaría inexacto manifestar que las reformas han carecido de utilidad, ya que si bien es cierto que no han satisfecho su objetivo en su totalidad, también lo es que las mismas le han dado al Municipio una nueva fuerza, además de que son la pauta para que con trabajo inquebrantable y decidido de todos, se alcance el fin deseado.

CAPITULO III

EL MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO Y SU FORMA DE ORGANIZACIÓN

3.1 EL ORDEN FEDERAL

El ámbito municipal es regulado en México por diversos ordenamientos jurídicos de carácter federal; siendo el más importante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se encuentran normas fundamentales que regulan al Municipio, principalmente en su artículo 115.

Por debajo de la Constitución se encuentran las Leyes Reglamentarias y Ordinarias Federales; Los Tratados Internacionales; Los Reglamentos de Leyes Federales; Circulares, acuerdos y otras disposiciones menores de orden federal; así como también la jurisprudencia de carácter federal; en cada uno de estos ordenamientos normalmente encontramos disposiciones que afectan de una u otra forma al Municipio.

3.1.1 LA CONSTITUCIÓN GENERAL DEL PAÍS

En nuestra Carta Magna, existen diversos artículos que se refieren al Municipio, sin embargo el artículo 115 Constitucional, se refiere única y

exclusivamente a éste, y su relación con el Estado y la Federación, es decir, establece las bases mínimas con las cuales se rige el Municipio en México; dicho artículo como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, ha sido reformado en diferentes ocasiones, y actualmente establece lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

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

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

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

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

- d) Mercados y centrales de abasto.

- e) Panteones.

- f) Rastro.

- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

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

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

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX. Derogada.

X. Derogada.”

Como se desprende de la simple lectura al actual artículo 115 Constitucional, dicho artículo engloba varios puntos de suma importancia para el Municipio como son:

- Los Municipios son la base de la división territorial y administrativa de los Estados de la Federación
- El Municipio se gobierna por un Ayuntamiento, el cual surge de una elección popular directa
- No se admite la existencia de ninguna autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado de la Federación.
- No se permite la reelección inmediata de los miembros del Ayuntamiento
- Las legislaturas locales podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, no sin antes seguir las reglas que menciona dicho artículo, y que los miembros hayan tenido la oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos
- Los Municipios tienen personalidad jurídica
- Los Municipios manejan su propio patrimonio, bajo reglas legales
- El reconocimiento a la facultad legislativa al expedir su Bando Municipal y los Reglamentos Municipales.

- Tienen a su cargo ciertas funciones y servicios públicos
 - Los Municipios administrarán libremente su hacienda
 - La Hacienda de los Municipios se forma por rendimientos de bienes que les pertenezcan, contribuciones e ingresos que determinen las legislaturas de los estados
 - La federación contribuye con participaciones federales, que son determinadas en última instancia por las legislaturas de los estados.
 - Los Municipios tienen algunas facultades para estructurar su desarrollo urbano, uso de suelo y reservas ecológicas.
 - El Presidente Municipal tiene a su mando la policía preventiva.
-
- En la elección de los Ayuntamientos se introducirá el principio de representación proporcional.

3.1.2 LOS ORDENAMIENTOS LOCALES

El Municipio en México no sólo es regulado por ordenamientos a nivel federal, sino también ordenamientos provenientes del orden local como son la Constitución Política de los Estados, las Leyes Reglamentarias y Ordinarias de orden local, los Reglamentos de las leyes locales, Circulares, así como Jurisprudencia emanada de autoridades locales, como son los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Los Estados tienen como Ley Básica y Fundamental para regular la organización del gobierno interior de su territorio su propia Constitución Política local, la cual es el máximo ordenamiento interno, dicha Constitución

establece para el Municipio varias disposiciones, pero siempre respetando los principios y bases establecidas en nuestra Carta Magna.

No obstante que la Constitución de cada Estado contiene disposiciones que regulan el ámbito municipal, dichas disposiciones son solamente de carácter fundamental y básico, que por ser muy generales no son aplicables a casos concretos; en virtud de lo anterior, se crea la necesidad de establecer disposiciones secundarias que amplíen los principios o bases instituidas en la Ley Fundamental, para que con las mismas se logre normar delimitadamente la estructura y funcionamiento del Municipio.

Estas son las Leyes Orgánicas y Leyes Reglamentarias. En ellas se establecen las bases que cada entidad federativa le da a su organización Municipal, dichas leyes como ya se ha mencionado, regulan sucesos que inclusive la Constitución Federal y Estatal omiten mencionar.

A decir de Reynaldo Robles, “por Ley Orgánica entendemos el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto: Crear unidades con competencia específica y determinar las características y requisitos que deben satisfacer las personas que integran cada una de las unidades y su funcionamiento.”

Igualmente, el mismo autor se refiere a las Leyes Reglamentarias de la siguiente manera:

“La ley reglamentaria es el conjunto de normas jurídicas que desenvuelven los principios contenidos en una norma constitucional, con el objeto de hacerla aplicable al caso concreto.”

Por debajo de éstas, se encuentran los Reglamentos de las Leyes Locales, los cuales pueden contener disposiciones que atañen a los Municipios, asimismo en las circulares o acuerdos originados por autoridades estatales se regulan cuestiones del orden municipal.

Por último, la jurisprudencia proveniente de órganos estatales, tanto judicial como administrativa representa una fuente del Derecho Municipal, ya que sus tesis y precedentes muchas veces regulan aspectos jurídicos del Municipio.

3.2 DIVISIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

El Gobierno Municipal, es un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye.

Los principales órganos del Gobierno Municipal son:

- a) Ayuntamiento (Presidente Municipal o Alcalde, Regidores y Síndico)
- b) Secretaría de Ayuntamiento o Secretaría de Gobierno
- c) Tesorería Municipal
- d) Oficialía Mayor
- e) Obras y Servicios Públicos
- f) Policía y Transito
- g) Acción Cívica, Cultural y Deportiva

Es substancial señalar que sólo el Ayuntamiento (Presidente Municipal, Regidores y Síndico) es el órgano colegiado donde todos y cada uno de sus elementos de que se integra son electos democráticamente, mientras que el Secretario del Ayuntamiento, Tesorero y demás órganos auxiliares son designados por el propio Ayuntamiento.

Las atribuciones municipales llevadas a cabo a través de sus órganos de gobierno son primordialmente legislativas jurisdiccionales y ejecutivas dichas atribuciones se encuentran contenidas en las Constituciones Locales y Leyes Orgánicas Municipales, no obstante lo anterior, además de éstas atribuciones, su tarea principal es de carácter administrativo, al ser el seno de estructura político social del Estado Mexicano.

Ahora bien, con respecto a los órganos auxiliares que forman parte del Gobierno Municipal, en este apartado sólo nos referiremos por su extrema importancia a dos de ellas que son la Secretaría de Ayuntamiento y la Tesorería Municipal.

Con esto no pretendo indicar que los restantes órganos auxiliares no sean importantes, o que las funciones que realicen no sean indispensables para los Municipios, sino que muy pocos son los Municipios que cuentan con todas ellas, ya que la mayoría de se limitan a la Secretaría y Tesorería, es decir, tanto la Secretaría del Ayuntamiento, como la Tesorería son *sine qua non* en todos los Municipios.

La Secretaría del Ayuntamiento es un órgano superior de la Administración Pública Municipal, tiene como titular al Secretario del Ayuntamiento, quien es el jefe inmediato de las oficinas de la Presidencia Municipal. Sus atribuciones consisten en auxiliar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal. El Secretario del Ayuntamiento, es nombrado con ese

cargo a propuesta del Presidente Municipal, y puede ser removido libremente por los elementos del Ayuntamiento por acuerdo de la mayoría. Sus facultades están plasmadas en la Ley Orgánica Municipal correspondiente.

Por su parte, la Tesorería Municipal esta a cargo de un Tesorero, quien es nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal; es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos y de efectuar las erogaciones.

Así las cosas, debe quedar claro que existen diversas calidades de funcionarios del gobierno del Municipio. Unos los funcionarios ya enunciados, que no forman parte del Ayuntamiento, tales como el Secretario, el Tesorero y demás órganos auxiliares; y otros los que conforman al órgano colegiado denominado Ayuntamiento, del cual haremos referencia a continuación.

3.2.1 AYUNTAMIENTO

La palabra Ayuntamiento significa reunión o congregación de personas y proviene de la voz latina *jungere*, que significa unir, juntar, de donde nació la voz del castellano antiguo de *ayuntar*, Ayuntamiento.

“...se denominó con el nombre de ayuntamiento, a la lucha que surgió entre plebeyos y patricios de la antigua Roma. De esta lucha surgieron primero, los tribunos de la plebe; que fueron procuradores del pueblo; después, los ediles, plebeyos de la época de los cuestores (estos iniciaron las cuestiones

municipales) y luego los ediles curules, que habían de representar los primeros ayuntamientos.”

El municipalista Dr. Quintana Roldán define al Ayuntamiento como el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.

Por su parte, para Eduardo López Sosa, el Ayuntamiento es:

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

El Ayuntamiento es un cuerpo de representación popular, es el órgano principal y máximo del gobierno municipal, en él recae, la personalidad del Municipio, así como también la voluntad del Municipio. También, goza de jurisdicción territorial y ejerce todo el poder municipal, siendo éste la autoridad más inmediata y directa con la que el pueblo tiene contacto.

El Ayuntamiento como autoridad superior del Municipio, tiene una diversidad de funciones y competencias políticas, legislativas, reglamentarias,

administrativas, financieras, fiscales, y de policía, mismas que se encuentran plasmadas en las Leyes Orgánicas Municipales.

“Una de las funciones más importantes del Ayuntamiento es la de expedir reglamentos, tanto los que atañen a la organización y estructura administrativa del gobierno, como los que contienen los aspectos jurídicos, políticos y administrativos, enfocados a la relación entre el Ayuntamiento y la comunidad.”

Ahora bien, en el artículo 115 Constitucional, se establece que el Gobierno del Municipio estará a cargo de un órgano colegiado llamado Ayuntamiento, mismo que estará compuesto a la cabeza por un Presidente Municipal, quien dirige al cuerpo colegiado, ya que es el ejecutor de las decisiones del Ayuntamiento; uno o más síndicos, los cuales tienen como función representar los intereses de la municipalidad. y un número variable de regidores, cuya atribución principal es ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número.

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

De lo anterior se colige, que el número tanto de regidores como de síndicos varía de un Municipio a otro, tratándose incluso de municipios dentro de un mismo estado. Dichas variaciones obedecen al principio de

proporcionalidad entre la integración del Ayuntamiento y las necesidades reales de cada Municipio.

“Los regidores y síndicos constituyen órganos auxiliares del presidente municipal y existen tantos como las necesidades y posibilidades del municipio determinan. Son electos popular y directamente. Duran en su cargo tres años.”

Asímismo, los integrantes del Ayuntamiento de los Municipios en los Estados, serán elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, para un periodo que regularmente es de tres años. De acuerdo con el artículo 115 Constitucional los miembros de un Ayuntamiento que ejerzan funciones dentro de la administración municipal en el periodo para el cual fueron electos, no podrán ser electos para el periodo inmediato, sólo los suplentes que hayan sido electos y no entraron en funciones sí podrán ser postulados para el periodo inmediato siguiente, y de ganar la elección podrán ocupar el cargo, es decir, que la Constitución de nuestro país, en la esfera municipal, no permite la reelección de sus integrantes para el periodo inmediato.

De igual forma, el artículo 115 de la Constitución General de la República establece los principios en que se debe basar el Congreso Local para suplir las ausencias tanto temporales como definitivas, ya sea del Ayuntamiento en su totalidad o de alguno de sus miembros, lo anterior con el objeto de impedir los huecos de poder en un Municipio, y consecuentemente la ingobernabilidad.

Por otra parte, el Ayuntamiento, al ser un órgano colegiado, realiza sesiones, denominadas Juntas de Cabildo, con el propósito de discutir y deliberar diferentes aspectos del Municipio, donde las decisiones se toman por

mayoría de votos; casi todas las sesiones se efectúan de forma pública, y otras más de forma privada, cuando el tema así lo amerite. Además, las sesiones de cabildo pueden ser ordinarias y extraordinarias, las primeras son aquellas que se realizan con cierta regularidad, en las cuales se tratan problemas referentes al despacho de los asuntos de la competencia de los Ayuntamientos, mientras que las segundas, se llevaran a cabo cuando concurra un caso de urgencia.

Por último, es importante redundar en el hecho de que para la ejecución de sus atribuciones y el buen funcionamiento del gobierno municipal, el Ayuntamiento se apoya en órganos auxiliares, elegidos por él mismo.

3.2.2 PRESIDENTE

El Presidente Municipal es el titular y jefe de la Administración Pública Municipal, es considerado como el primer funcionario del Municipio, Además, es el funcionario que preside y dirige las labores del Ayuntamiento.

“Aún cuando constitucionalmente la denominación de quien preside el Ayuntamiento es Presidente Municipal, es frecuente el uso del término alcalde, locución proveniente del árabe *alcaldí* que significa “el juez”.”

El Presidente Municipal es el órgano ejecutor de los acuerdos del Ayuntamiento, es decir, es el encargado de la función ejecutiva, en él recaen la mayoría de las principales responsabilidades de la administración del Ayuntamiento. Es electo popularmente a través de elección directa y no puede ser reelecto para el periodo inmediato. Dura en su cargo tres años.

Es importante señalar, que el Presidente Municipal, para la realización de sus funciones y el cumplimiento eficaz de su responsabilidad para con el Municipio, se auxilia por un aparato administrativo, encargado de brindarle el apoyo que requiere para realizar las actividades correspondientes con el objeto de atender los distintos ámbitos de la vida municipal.

3.2.3 REGIDORES

Regidor, quien rige, gobierna y administra, forma parte integrante del órgano colegiado denominado Ayuntamiento.

Los regidores constituyen órganos auxiliares del Presidente, representan el número mayor de integrantes del Ayuntamiento, asimismo forman parte del cuerpo deliberante o cabildo, al igual que el Presidente Municipal, son electos popular y directamente y duran en su cargo tres años.

El número de regidores que integra un Ayuntamiento es variable, ya que su número es proporcional a las necesidades y posibilidades de cada Municipio.

Su facultad primordial es el cuidado de la esfera de la administración que le haya correspondido, así como su participación en el proceso reglamentario, en las decisiones y comisiones.

3.2.4 SÍNDICO

Etimológicamente, síndico proviene del latín *syndicus*, que deriva de la palabra griega *síndicos*, de *syn*, con *dike* justicia. Persona que elige una

corporación o comunidad para que cuide de sus intereses, significa “Que asiste ante la justicia”. Persona que tiene por misión cuidar de los negocios de otras personas, compañías o corporaciones.

Esta figura del síndico la encontramos en el Municipio Romano con el nombre de defensor *civitatis*, teniendo como función básica velar por los intereses municipales y por los derechos de sus ciudadanos.

El síndico forma parte del Ayuntamiento, y tiene como función principal el ejercicio de las acciones que corresponda al interés del municipio, además tiene a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses municipales; la representación jurídica en los litigios en que el Ayuntamiento sea parte, así como también funciones hacendarias y de contraloría.

Al igual que los regidores, el número de síndicos puede ser variable de Municipio a Municipio, siendo que el número puede ser desde uno hasta los que el propio Municipio junto con las leyes de la localidad estimen necesarios.

El síndico, es elegido por una comunidad para administrar sus intereses, es decir, como parte integrante del órgano colegiado, es electo popularmente a través de elecciones directas y dura en su cargo tres años.

3.3 PATRIMONIO MUNICIPAL Y FUENTE DE INGRESO

Patrimonio es la suma de los valores asignados, para un momento de tiempo, a los recursos disponibles de un país, que se utilizan para la vida económica.

Para el municipalista Quintana Roldán, patrimonio es todo tipo de bienes, materiales o inmateriales, que le pertenecen y sobre los que tiene dominio.

Ahora bien, el Municipio, como responsable de prestar a la sociedad ciertos servicios públicos básicos que la misma requiere para la satisfacción de sus necesidades, debe contar con un patrimonio con el cual poder brindar de manera eficaz dichos servicios públicos.

Es de suma importancia que tanto el concepto de patrimonio municipal, como de Hacienda Municipal no se confundan, ya que implican cuestiones totalmente distintas, es decir, la Hacienda Municipal forma parte del patrimonio.

Al respecto, Quintana Roldán expresa lo siguiente:

“El texto del artículo 115 Constitucional acertadamente distingue los dos conceptos en cuestión. La fracción II señala que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. Por otra parte, el párrafo inicial de la fracción IV, indica que los Municipios administrarán libremente su hacienda.”

3.3.1 BIENES MUNICIPALES

Se consideran bienes a aquellas propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública y que, por consecuencia, de esta afectación resultan sometidas a un régimen especial de utilización y protección, amén de que la demanialidad de tales bienes actúa como mecanismo de intervención administrativas sobre las actividades de los particulares.

Ahora bien, como quedó asentado en el apartado anterior, el patrimonio municipal lo constituyen además de la Hacienda Pública, los bienes tanto materiales como inmateriales, en consecuencia, el Municipio como órgano de gobierno, posee bienes patrimoniales, mismos que se encuentran determinados en las Legislaciones Estatales correspondientes.

Estos bienes, en la mayoría de los Estados se clasifican en bienes de dominio público, y bienes de dominio privado; los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles y no podrán ser objeto de gravamen alguno, mientras que los bienes de dominio privado son aquellos que susceptibles de enajenación por particulares conforme a la ley.

3.3.2 PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES

Las participaciones federales, son las aportaciones que el gobierno federal destina al municipio para vigorizar la realización de obras públicas municipales, éstas 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.

Eduardo López Sosa dice al respecto:

“están previstas en el Convenio de Desarrollo Social que firma con los gobiernos estatales. En ellos se acuerdan las obras a realizarse en los municipios y se definen las acciones que en el marco de coordinación, ejecutarán las dependencias federales y estatales durante ese año.”

Es elemental señalar, que las participaciones federales constituyen los ingresos más importantes con que cuenta el Municipio, para la realización de obras y prestación de servicios públicos municipales.

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

3.3.3 HACIENDA MUNICIPAL

El término hacienda tienen su origen en el verbo latino *facere* aún cuando algunos sostienen que deriva del árabe “*Ckasena*”, que significa cámara del tesoro.

Hacienda es el departamento de la Administración Pública que elabora los presupuestos generales, recauda los ingresos establecidos y coordina y controla los gastos de los diversos departamentos.

Por su parte, Teresita Rendón Huerta define Hacienda de la siguiente manera: “es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento y que integran el haber de una comunidad.”

De igual forma, Quintana Roldán aporta la subsiguiente definición de Hacienda:

“Implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones”

Según el artículo 115 Constitucional el Municipio cuenta con su propia Hacienda, la cual administra libremente, dentro del marco jurídico. En su fracción IV se refiere a los recursos financieros con los que cuenta el Municipio, dicho texto Constitucional expresa lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En virtud de lo anterior, la Hacienda del Municipio se constituye

de:

- Recursos propios, los cuales son los recursos tanto financieros como materiales (bienes) con los que cuenta el Municipio, dichos recursos forman parte del presupuesto de egresos del Municipio.

Dentro de éstos recursos propios podemos mencionar los siguientes:

- ⇒ Impuestos
- ⇒ Derechos
- ⇒ Productos
- ⇒ Aprovechamientos
- ⇒ Contribuciones de mejoras y
- ⇒ Participaciones federales y estatales, tema que ya ha sido abordado en el apartado anterior.

- Contribuciones particulares. Son aportaciones realizadas por particulares ya sean de forma individual o colectiva, cuando se trata de alguna organización de los sectores social y privado.
- Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- Créditos, ya que muchas veces dada la insolvencia económica del municipio, éste tiene que acudir al financiamiento con el fin de conseguir recursos para la ejecución de obras públicas municipales.

Sin embargo, es importante destacar que en virtud de que el Municipio no tiene un poder legislativo en estricto sentido, éste no goza de potestades tributarias para establecer contribuciones a cargo de los particulares, esta facultad corresponde a las legislaturas de los estados quienes anualmente aprueban sus leyes de ingresos, así como también tienen la facultad de revisar y fiscalizar las cuentas públicas del Municipio.

Por otra parte, los municipios si cuentan con atribuciones en cuanto al presupuesto de egresos, ya que éstos son aprobados por los ayuntamientos, con base a sus ingresos disponibles.

“El presupuesto de egresos, es el catálogo de las erogaciones que el municipio debe realizar en el ejercicio fiscal del año correspondiente, así como las medidas del control de gasto y de las políticas a seguir en la aplicación del gasto.”

En conclusión, podemos decir que no obstante las reformas al artículo 115 Constitucional de 1983 y 1999, las cuales ampliaron la competencia municipal en lo relativo a su Hacienda, éste ámbito sigue quedando en su mayor parte en manos de las Legislaturas de los Estados, lo que trae como consecuencia atrasos y penurias para el Municipio.

3.4 SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Para el autor Andrés Serra Rojas. “El servicio público, es una actividad técnica, directa o indirecta, que ha sido creada para asegurar de manera permanente, regular continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta al régimen de derecho público.

Por otro lado Miguel Acosta Romero define al servicio público de la siguiente manera:

“El servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o los particulares mediante concesión.”

Así mismo, Eduardo López Sosa, lo define de la siguiente manera:

“El servicio público municipal, es una actividad técnico-especializada que se realiza de manera general, permanente, regular, uniforme, continua, a cargo del ayuntamiento, para satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes del municipio.”

A decir del municipalista Reynaldo Robles, “un servicio público municipal, es toda aquella actividad técnica especializada, continua y permanente, que de acuerdo a la ley, ha de estar a cargo del municipio, ya sea prestada directamente o indirecta.

Ahora bien, los Municipios a través de sus órganos de gobierno tienen la obligación de cubrir las necesidades de la comunidad, con el fin de asegurar la convivencia social de la misma, a través de la atención eficaz y eficiente de los servicios públicos municipales.

Dicha obligación se encuentra expresamente en la Constitución, específicamente en la fracción III del artículo 115, que a continuación se transcribe:

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

De lo anterior se desprende, que los servicios públicos municipales que se señalan, sólo son de manera enunciativa, más no limitativa, es decir, que las legislaturas de cada estado tomando en consideración las particularidades, tanto económicas como sociales de sus municipios, podrán conferirles la prestación de otros servicios públicos.

3.4.1 CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES

Como ha quedado señalado en el apartado que precede, los servicios públicos municipales son aquellos que satisfacen las necesidades de la comunidad de un municipio, mismo que a través del Ayuntamiento tendrá a su cargo la obligación de proporcionarlos de manera eficaz y eficiente. Dichos servicios públicos son aquellos que se hallan enunciados en la fracción III del artículo 115 Constitucional, así como los demás que las Legislaturas Locales le confieran, de acuerdo a las características del municipio.

Los servicios públicos municipales han sido clasificados de distintas maneras por diversos autores.

El Doctor Carlos Quintana Roldán clasifica los servicios públicos municipales de la siguiente forma:

- a) Servicios educativos
- b) Servicios asistenciales
- c) Servicios urbanos
- d) Servicios de seguridad pública

Igualmente, el tratadista Eduardo López Sosa, los clasifica de consecuente manera:

- Servicios básicos: agua potable, drenaje y alcantarillado, calles, banquetas, y alumbrado público.

- Servicios básicos complementarios. Limpia, mercados y centrales de abasto, educación, panteones y rastro.
- Servicios de seguridad. Seguridad pública, tránsito y bomberos
- Servicios de protección a la comunidad: salud, prevención de desastre, protección contra la contaminación y de comunidad social.
- Servicios de bienestar social. Animación social, parques y jardines, patrimonio histórico, artístico y cultural y de acción deportiva.

Asimismo, no podemos soslayar la clasificación que realiza Teresita Rendón Huerta Barrera, ya que agrupa a los servicios públicos municipales en tres categorías:

1. Servicios de gobierno propiamente dicho o jurídico
2. Servicios de ayuda y de suplencia a la iniciativa privada
3. Servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales

3.4.2 FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Es significativo advertir, que para la prestación de los servicios públicos municipales, existen diversas formas o modalidades mediante las cuales se pueden llevar a cabo.

Las principales formas de prestación de servicios públicos municipales son:

⇒ Directa: Mediante esta forma de prestación de los servicios públicos municipales, el ayuntamiento tiene el compromiso absoluto, sin la participación de particulares o de otra instancia de gobierno, de todo el proceso de prestación del servicio. Dicha función la realiza ayudándose de sus órganos auxiliares.

“la provisión directa es la forma natural para la administración municipal y su sustento operativo, por lo cual se preservará como alternativa dominante.”

Al respecto Carlos Quintana Roldán comenta lo siguiente:

“Esta modalidad se implementa a través de la creación (por acuerdo del Cabildo) de una unidad administrativa responsable del servicio público, que puede ser o no incorporada a alguna dependencia considerada en la estructura administrativa municipal.”

⇒ Indirecta: Esta forma de prestación, es resultado de la extensa variedad de factores e instituciones con los cuales el ayuntamiento se puede auxiliar para proveer los servicios y funciones municipales. Dentro de este mecanismo, se encuentran las siguientes formas de prestación de servicios públicos municipales.

- Concesión: A través de este mecanismo, el ayuntamiento otorga en forma discrecional a una persona física o moral, la autorización para la

prestación (total o parcial) de la prestación del servicio público mediante la firma de un contrato.

- Convenio: Esta forma de prestación de servicio, se refiere a los convenios de coordinación que realiza el ayuntamiento con el Gobierno estatal, con el objeto de conjuntar esfuerzos y recursos entre ambos ámbitos de gobierno.
- Acuerdos intergubernamentales. Con esta modalidad, el gobierno municipal tiene la opción de que en caso de no poder hacerse cargo directamente de la prestación de algún servicio público, pagar a otra esfera de gobierno, ya sea federal o estatal por la provisión de alguno de éstos.
- Órgano descentralizado: Órgano administrativo carente de autonomía jurídica y financiera, al cual se le otorga la posibilidad de prestar un servicio público municipal con la finalidad de desligar a la administración municipal.
- Empresa paramunicipal. Mediante esta forma, la empresa paramunicipal se encarga de la prestación del servicio público que se le encomiende por medio de cuotas y tarifas.
- Fideicomiso: este dispositivo radica en ubicar un monto establecido de recursos en una institución financiera, misma que se encarga de administrarlos para generar excedentes, los cuales se designan a la prestación de un determinado servicio público.
- Asociación: Esta forma de prestación de servicios, consiste en la coordinación de dos o más ayuntamientos para apoyarse mutuamente en la prestación de un servicio público.

Por último, podemos agregar que no importa la modalidad que el ayuntamiento determine de acuerdo con sus aspectos socioeconómicos para la

prestación de los servicios públicos municipales, sino que lo relevante es que los mismos se encaminen a la mayor eficiencia y eficacia de la prestación de servicios en beneficio de la colectividad.

CAPITULO IV

LA DECADENCIA O PROGRESO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

El Municipio desde su incursión en México hasta nuestros días, ha sido partícipe de numerosos cambios en diferentes ámbitos, algunos cambios pueden ser considerados como benéficos, otros no tanto, sin embargo y para nuestra fortuna, la mayoría de éstos han sido encaminados al desarrollo del Municipio y en consecuencia al fortalecimiento de los Estados a los que pertenecen y de la Federación.

No obstante lo anterior, no puede soslayarse el hecho de que en cierta forma el Municipio siempre se ha visto menospreciado por los otros dos órdenes de gobierno, o sea, los Estados y la Federación, y por lo tanto ha tenido rezagos importantes en su desarrollo; de la misma forma la sociedad se ha visto afectada, por ser el Municipio la autoridad que tiene más contacto con la ciudadanía, y el encargado de brindarle los servicios básicos, es decir, sigue existiendo una tradición política autoritaria, que hace imposible el progreso del Municipio.

Al respecto, existen opiniones controvertidas acerca del Municipio en México, algunos estudiosos expresan que el Municipio ya no es suficiente para satisfacer las exigencias del siglo XXI, ya que a decir de ellos, el Municipio obedeció a las necesidades históricas de la época en que tuvo su origen, pero que en la actualidad ésta institución del Municipio se encuentra en decadencia y poco a poco dará paso a otras formas de gobierno, principalmente la centralista.

Por otra parte, otros estudiosos consideran que el Municipio en México cada día cobra más importancia, toda vez que no es sólo una institución jurídica, sino también una realidad sociológica, que no llegará a desaparecer con facilidad, ya que hoy en día es la célula básica del desarrollo del Estado Mexicano, adaptándose continuamente a las necesidades que éste requiere para su progreso.

Ahora bien, en virtud de lo anterior, a continuación haremos una breve descripción de los avances o retrocesos, que a nuestro criterio ha tenido el Municipio en México en el ámbito político, económico, social y cultural, con el objeto de conocer si en la actualidad podemos hablar de un Municipio progresista o decadente.

4.1 CRITERIO POLÍTICO

Como es bien sabido, la figura del Municipio como tal, llegó a México junto con los españoles, ya que éste fue indispensable para ellos en el proceso conquistador. Luego entonces, durante la colonia, el Municipio se convierte en una institución fundamental de la organización político administrativa de la Nueva España. Sin embargo, más tarde con la invasión francesa a España, el Municipio comienza a perder fuerza al crearse las intendencias, y mas tarde la aparición de los prefectos y subprefectos terminan por desaparecer la libertad y autonomía Municipal.

Ahora bien, ya una vez culminada la Independencia de México y más tarde el movimiento revolucionario, uno de los cambios más significativos a nivel Constitucional que tuvo el Municipio fue con la Constitución de 1917, toda vez que la misma, en su artículo 115 elimina la figura del prefecto y subprefecto, es decir, desaparece la autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Municipio libre. Dicha supresión no sólo le devolvió autonomía que le había sido robada al Municipio, sino además sirvió de pauta para posteriores reformas progresistas. Asimismo, el Municipio fue por primera vez considerado como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados.

Más tarde, el artículo 115 Constitucional es reformado en varias ocasiones, siendo una de sus principales reformas la realizada en 1983 durante la Presidencia de Miguel de la Madrid, con la cual el artículo 115 Constitucional se vuelve único y exclusivo para el Municipio, ya que todo lo concerniente al Estado se traslada al artículo 116, siendo evidente como la importancia del Municipio se va acrecentando al tener dentro de la Constitución un artículo propio.

Además con esta reforma, se prevé una mecánica para sustituir o completar a los Ayuntamientos en caso de desintegración total o parcial, toda vez que en el texto original no se regulaba, dejando a los Ayuntamientos al arbitrio de los gobernadores de los Estados.

De igual forma, se ampliaron las facultades reglamentarias de los Ayuntamientos, ya que antes de esta reforma los gobernadores de los Estados eran los que aprobaban los Reglamentos Municipales. También con esta

reforma se señalan los servicios públicos a cargo del Ayuntamiento, estipulando que dicha prestación será de acuerdo a la capacidad administrativa y financiera de cada Municipio.

Posteriormente, con la reforma de 1999, queda atrás la noción dualista del federalismo mexicano, para reconocer al Municipio como el tercer orden de gobierno.

Al respecto, es importante advertir que aún queda un vacío en la Constitución con respecto a este tema, ya que si bien es cierto que con la reforma de 1999 al artículo 115 Constitucional, se le reconoce al Municipio como ámbito de gobierno, también lo es que la Constitución carece de un concepto de Municipio donde integre cada uno de sus elementos constitutivos, fortaleciendo su coherencia respecto al Municipio como ámbito de gobierno.

Otra modificación que ha sufrido el Municipio es que con la reforma de 1999, al artículo 115 Constitucional, el Ayuntamiento deja de ser un órgano que sencillamente se encarga de administrar la división de los Estados, para convertirse en el órgano que gobierna el Municipio. Asimismo, se delimitan los fines del Municipio, al reconocer a la esfera competencial del Municipio como un ámbito exclusivo.

Por otra parte, con dicha reforma se estableció otro proceso innovador del cual ha sido partícipe el Municipio, fruto de las transformaciones de la institución municipal mexicana de los últimos tres lustros, basadas en la similitud de intereses comunes que existen en los gobiernos municipales,

integrantes de cualquiera de las entidades federativas que conforman el Estado Mexicano, dicho proceso es la formación de Asociaciones Municipales.

Dichas asociaciones han sido consideradas como las herramientas de comunicación de las demandas locales, con el fin de crear estrategias conjuntas para el desarrollo político e institucional de los Municipios, la solución a dificultades o necesidades locales compartidas, la defensa de sus intereses, así como también la representación política y la negociación intergubernamental.

Las principales asociaciones en México son la Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC), la Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC) y, la Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (FENAMMI), surgidas en la última década del siglo XX.

Al respecto, es imperioso advertir que el asociacionismo municipal en México hoy en día afronta limitantes tanto jurídicas como políticas, mismas que a pesar de que no han inhibido su desarrollo, si lo han demorado.

Por otro lado, no sólo las relaciones entre gobiernos municipales se restringen a un ámbito regional o nacional, ya que éste ámbito se amplía a la esfera internacional mediante la integración de organismos con redes globales.

Ahora bien, en virtud de lo anterior, no puede soslayarse un tema del cual la mayoría de los autores municipalistas hacen referencia, es decir, de la implementación de una nueva Reforma Municipal, con propuestas encaminadas a las necesidades reales y contemporáneas de la Institución Municipal, entendido éste como eje del progreso nacional.

Una de las propuestas más importantes de esta Reforma Municipal, es la necesidad de ampliar el marco Constitucional Nacional y Legislativo Federal a través de una Ley Reglamentaria del artículo 115, ya que como se advirtió a lo largo de los capítulos anteriores que conforman esta tesis, el artículo 115 Constitucional sólo contiene los principios básicos en los cuales debe fundarse el Municipio sin ahondar más en el tema, dejando ese trabajo a las Constituciones Locales y éstas a su vez a las Leyes Orgánicas Municipales, por lo que existe un vacío jurídico general respecto del Municipio.

De igual forma, la mayoría de los autores municipalistas concuerdan con el Municipio para poder ser considerado como un verdadero nivel de gobierno requiere del reconocimiento de las facultades ejecutiva, legislativa y judicial del Ayuntamiento.

Asimismo, otro de los postulados en el ámbito político a que se refiere esta Reforma Municipal es eliminar la disposición Constitucional que impide la reelección inmediata de las autoridades municipales, ya que este aspecto es considerado por varios autores como uno de los principales limitantes para el desarrollo interno de cada Municipio, no obstante, esta reforma debe de ir de la mano junto con la modernización de la democracia municipal, ya que de lo contrario el eliminar la prohibición de la reelección resultaría muy riesgoso.

Otro problema al que se enfrenta el Municipio en México, es la carencia de un sistema profesional del servicio público Municipal, ya que para ostentar un cargo de elección popular, la ley no exige requisitos referentes a su capacidad, lo que trae como consecuencia la falta de crecimiento y desarrollo.

Por lo que resulta indispensable contar con integrantes del Ayuntamiento que tengan preparación y capacidad, así como aptitud para la gestión municipal, con el fin de ganar calidad administrativa, así como dignificar la función pública local.

Ahora bien, en virtud de lo anterior, se colige que para tener un federalismo bien solidificado, es necesario reforzar al Municipio, es decir, que entre otras cosas se le de el reconocimiento al Municipio de un verdadero poder público, desapareciendo los tan marcados esquemas centralistas de decisión, ya al hacerlo trae como consecuencia tanto el desarrollo de los Estados de la República como de la Federación.

En conclusión, podemos decir que la historia del Municipio Mexicano se ha representado por su sometimiento a los ámbitos federal y estatal, por su impotencia institucional en la función de gobierno, así como por su escasez de capacidades en lo financiero y administrativo.

En consecuencia la historia política del Municipio puede resumirse en la lucha constante de un movimiento político reivindicador de la libertad Municipal y la edificación de un concepto municipal, en el cual el municipio sea considerado como elemento básico de la conformación del federalismo.

Sin embargo, en la actualidad, se puede decir que el Municipio en México es considerado como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, el cual goza de libertad, misma que no

significa que el Municipio sea totalmente independiente del orden local y del federal, ya que éstos se encargan de regularlo, pero si implica que ninguno de estos dos órdenes pueda afectar sus características fundamentales. Asimismo, se le reconoce personalidad jurídica, con capacidad de goce y de ejercicio, con la posibilidad de manejar su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades. De igual forma, el Municipio se gobierna a través de un Ayuntamiento, que es un órgano de gobierno colegiado, designado por elección popular, libre, secreto y directo, mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional, cuyos integrantes Presidente Municipal, regidores y síndico gozan de seguridad jurídica frente del titular del ejecutivo del Estado al que pertenece. Además, no existen autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, teniendo el Ayuntamiento facultades para expedir preceptos de carácter general, impersonal, abstracto y obligatorio para regular su organización interna, teniendo el Municipio a su cargo la prestación de ciertos servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades básicas de la población, con facultad previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, de coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Ahora bien, en mi opinión, el Municipio en el ámbito político, ha sufrido una serie de transformaciones tendientes al progreso y desarrollo del mismo y por consiguiente del Estado al que pertenezca, así como de la Federación. La mayoría de las transformaciones han logrado su cometido, mientras que otras siguen en el camino para alcanzar sus objetivos para los que fueron creadas, sin embargo, el municipio sigue siendo hoy en día en México una institución que a pesar de sus carencias y limitantes es base fundamental de desarrollo de México.

4.2 CRITERIO ECONÓMICO

Por lo que respecta al criterio económico, al igual que en lo político, el Municipio ha sufrido una serie de cambios constantes, principalmente en lo que se refiere al manejo de su patrimonio y su Hacienda Pública.

Dichas transformaciones han sido encaminadas especialmente a lograr la autonomía financiera al Municipio, con el objeto de que el Municipio sea capaz de resolver los problemas y satisfacer las necesidades de su población.

En un principio, en el artículo 115 Constitucional no se aseguraba la autonomía financiera del Municipio, toda vez que dependía por completo de las asignaciones que le otorgaban arbitrariamente los poderes estatales, ya que dicho artículo a pesar de que establecía que el Municipio administraría libremente su Hacienda, también expresaba que ésta iba a ser formada sólo por las contribuciones que señalarán las Legislaturas de los Estados.

No obstante lo anterior, con la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional, precisamente en su fracción IV, se enuncian las fuentes tributarias municipales, independientemente de las demás que le confieran los estados.

Al respecto, es importante mencionar que las participaciones federales que se proporcionan al Municipio, se realizan con sujeción a lo que establezcan las Leyes Locales, ya que de hacerlo directamente se estaría contrariando el pacto federal, ya que la relación entre Federación-Municipio

debe desarrollarse a través de los Estados, situación que de cierta forma reafirma la dependencia del Municipio con el estado al que pertenece.

Otro avance que ha tenido el Municipio en México en la esfera financiera, el cual puede ser considerado como un avance en el fortalecimiento de la libertad municipal, es que en la actualidad los presupuestos de egresos municipales están sujetos a la aprobación única y exclusiva de los propios Ayuntamientos, toda vez que con anterioridad, no sólo las Leyes de Ingresos y las cuentas públicas estaban sujetas a la aprobación de las Legislaturas de los Estados, sino también que incluían a los presupuestos de egresos, circunstancia que reducía aún más la libertad municipal.

Sin embargo, esto no es suficiente, ya que el Municipio como autoridad más cercana a la población, debe administrar su Hacienda y esto encierra el hecho de que es él, a través de su Ayuntamiento, quien debe participar en la creación y aprobación de Leyes de Ingreso y no sólo de su presupuesto de egresos, en otras palabras, el Municipio en la actualidad carece de potestad tributaria.

Ahora bien, varios autores hacen referencia de ciertos cambios que el municipio necesita en su ámbito financiero, principalmente, el de implementar un Reglamento Municipal Hacendario, en el cual se establezcan las tasas, cuotas, tarifas y tablas de valores de las contribuciones inmobiliarias, así como en materia de derechos y contribuciones, además, dicho reglamento deberá contener los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad, mismos que la Constitución Federal exige.

En virtud de lo anterior, se puede decir que el municipio en el rubro hacendario aún padece de una normatividad que en muchos aspectos es restrictiva, supeditada a los órdenes de gobierno federal y local, lo que provoca que en muchos Municipios en México, exista una gran carencia de recursos.

De acuerdo a lo anterior, es importante advertir el hecho de que un Municipio con plenas atribuciones en materia tributaria y legislativa, es un Municipio con amplias posibilidades de crecer y alcanzar su desarrollo al máximo y en consecuencia el desarrollo de la Federación. Asimismo, es necesario el aumento de los recursos a los Municipios, con el fin de alcanzar su progreso y el beneficio de la comunidad.

No puede soslayarse, que el Municipio no sólo demanda la necesidad de que se le asignen mayores recursos fiscales por parte de las autoridades locales, sino que demanda una redistribución de las funciones públicas con respecto de los recursos nacionales y de los recursos fiscales que se obtengan, con el fin de que el Municipio sea cada vez más autónomo en su esfera financiera.

4.3 CRITERIO SOCIAL

En el ámbito social, el Municipio en México juega un papel muy importante, no sólo por el hecho de que el Municipio es el órgano de gobierno que se encuentra más cerca de la población, sino que es dentro del Municipio donde la comunidad experimenta su realidad más inmediata y concreta.

En virtud de lo anterior, se puede decir que el Municipio encuentra su base fundamental en el elemento humano, ya que este es el encargado de salvaguardar el orden político y asegurar la eficiencia administrativa, teniendo entre una de sus principales atribuciones el elegir a sus órganos de gobierno locales, por lo cual se considera al Municipio como la escuela de la democracia.

Cabe mencionar que el Municipio desde sus orígenes siempre ha sido considerado como la autoridad que está más cerca de la población, de sus problemas y realidades, sin embargo pese a lo anterior el Municipio como ya se ha resaltado en apartados antepuestos, se encuentra supeditado a los dos órdenes de gobierno federal y local, careciendo de la importancia que realmente representa para el progreso y desarrollo del Estado Mexicano. Incluso algunos autores han llegado a afirmar que el Municipio por ser la autoridad que tiene contacto más cercano con su población es envidiado por los otros órdenes de gobierno.

Al respecto, cabe señalar que a lo largo de la historia el Municipio en México en su esfera social ha sido participante de constantes transformaciones, sin embargo en la actualidad uno de sus desafíos consiste en incrementar, diversificar e institucionalizar los procedimientos de participación ciudadana y vecinal, con el fin de mejorar su calidad de vida, evitando de manera importante la inequidad o exclusión en la provisión de los servicios públicos.

Por lo consiguiente, es imperativo que el Municipio encuentre la manera de fortalecer la organización e impedir que la ciudadanía se disperse,

toda vez que en la medida que estén organizados los vecinos, podrán analizar, atacar y resolver sus problemas y necesidades comunes.

Ahora bien, otro problema al que se encuentra expuesto el Municipio en su esfera social es el hecho de que en dichos Municipios existen diferencias muy marcadas en cuanto a su extensión geográfica, toda vez que algunos Municipios territorialmente hablando son muy extensos, mientras que otros muy pequeños.

De igual forma otro problema al que se enfrenta el Municipio es el número de habitantes que lo conforman, ya que algunos Municipios son demasiado poblados, y la autoridad municipal no cuenta con la capacidad económica, técnica y administrativa para ejecutar sus obligaciones y satisfacer las necesidades más elementales de su población.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que el ámbito social todos los Municipios de la República son distintos, tanto en su extensión, población, étnicamente, en su infraestructura, capacidades financieras, administrativas, entre otras, pero en la medida de que el Municipio tenga la capacidad de organizar y hacer conciencia entre sus habitantes y fortalecer la participación ciudadana, el Municipio se desarrollará de manera adecuada para el bienestar de la comunidad en general.

Luego entonces, se puede advertir que para reformar el Estado Mexicano en su aspecto social debe hacerse de abajo hacia arriba, es decir, se debe comenzar por la correcta organización del órgano de gobierno más cercano a la ciudadanía, el Municipio, ya que si éste goza de una buena

organización en conjunto con sus habitantes, en consecuencia lo hará el Estado al que pertenece, y de esta manera la Federación en su totalidad.

4.4 CRITERIO CULTURAL

Para iniciar este apartado, es preciso dar una definición del significado de cultura, la cual a decir de la Enciclopedia Microsoft Encarta es: “Conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc”

De lo anterior se colige, que en el presente punto trataremos sobre la responsabilidad que el Municipio esta constreñido a cumplir con respecto a la convivencia, costumbres, e identidad nacional de sus habitantes.

En primer lugar, es importante señalar que en un Municipio sea cual sea el Estado al que pertenezca, existe una diversidad tanto lingüística como cultural, con ello me refiero a las diferentes étnias que forman parte de la comunidad municipal, que independientemente de las costumbres o idioma que hablen forman parte de nuestro Estado Mexicano y como tales deben ser respetadas y tomadas en cuenta.

Al respecto, el Municipio juega un papel muy importante, toda vez que al ser el órgano de gobierno más cercano a la ciudadanía, el cual tiene contacto directo con los problemas y necesidades de la misma, debe ser el encargado de construir la identidad nacional de sus ciudadanos, ya que la identidad nacional reúne todos los valores de un grupo social, como son sus raíces históricas, sus costumbres, lenguaje, espacio geográfico, recursos naturales.

Para lograrlo, algunos estudiosos del Derecho Municipal opinan que los Municipios son los encargados de construir en sus habitantes una identidad nacional, a través de sus escuelas, iniciando desde el preescolar que es donde se empieza a formar al infante, y de ahí sucesivamente.

En virtud de lo anterior, se resalta la importancia que tiene el Municipio en el ámbito cultural del país, ya que no sólo es el primer contacto que tiene la ciudadanía con la organización política, sino también con sus raíces históricas, costumbres, tradiciones, lenguaje y en general con todos los valores que forman parte ineludible de un grupo social.

Ahora bien, pese a que la mayor parte de la responsabilidad en cuanto a construir la identidad nacional del ciudadano recae en el Municipio, no por eso los Estados y la Federación quedan libres de responsabilidad alguna, toda vez que de éstas depende que tanto la Constitución del País, así como las Constituciones de cada Estado establezcan principios generales que garanticen y fortalezcan la autonomía Municipal en sus diferentes esferas de competencia.

Por último, podemos concluir que si bien es cierto que el Municipio en México posee aún en la actualidad múltiples carencias tanto en el ámbito político, económico, social como cultural, también lo es que hoy en día sigue representando la célula básica y vital para la organización del Estado Mexicano y por ende una institución fundamental para el desarrollo y progreso del mismo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El concepto de municipio como objeto de conocimiento del Derecho Municipal, es muy debatido en sus diversos perfiles por los municipalistas, sin embargo es importante advertir que la mayoría conviene en que el municipio debe ser considerado un nivel de gobierno y como la célula básica de organización del Estado Mexicano.

SEGUNDA.- El Derecho Municipal como disciplina autónoma, separada del Derecho Administrativo y del Derecho Constitucional, ha ido adquiriendo cada vez más mayor relevancia en la medida en que al municipio se le reconoce su indiscutible importancia jurídica y social.

TERCERA.- A pesar de que la organización de la antigua Grecia, con sus demos poseían varias características del municipio, éste como tal nació y floreció en Roma, el cual prevaleció aún después de la caída del Imperio Romano en varios países de Europa, y más tarde con los españoles, la institución del municipio llega a América y a nuestro país.

CUARTA.- Los calpullis, considerados como célula básica de la organización prehispánica, si bien es cierto que no pueden catalogarse como verdaderos municipios, también lo es el hecho de que éstos poseían características similares a los mismos, por lo que si son figuras sociales que han servido de antecedente al municipio mexicano.

QUINTA.- Los municipios en la actualidad se encuentra regulados por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917. Asimismo, desde su promulgación, el

artículo 115 ha sido protagonista de diversas reformas, con el fin de adaptar al municipio a las necesidades reales de la comunidad en beneficio de ésta.

SEXTA.- Estas reformas, en materia municipal, no han logrado su cometido en su totalidad, ya que el Municipio hoy en día sigue sufriendo carencias en lo político, financiero y en lo social, sin embargo, las mismas han conferido al municipio una nueva fuerza para posteriores reformas progresistas.

SEPTIMA.- El artículo 115 Constitucional, sólo contiene los elementos básicos del Municipio, por lo que dicho artículo no es suficiente, por lo que algunos autores proponen la creación de una Ley Reglamentaria de ese artículo, que venga a englobar cada una de sus características constitutivas que marca la ley.

OCTAVA.- En la propia Constitución, en su artículo 115, existe un vacío importante respecto al municipio, ya que en el mismo no se le reconoce con claridad como un ámbito de gobierno, problema que repercute en la importancia que los otros dos órdenes de gobierno le atribuyen al municipio, muchas veces considerándolo inferior a éstos.

NOVENA.- El Municipio es gobernado por un Ayuntamiento, que es un cuerpo colegiado compuesto por un Presidente Municipal, varios regidores y síndicos, designados a través de un proceso electoral libre, secreto y directo. El Ayuntamiento dura, por lo general, en su encargo tres años y no pueden ser reelectos sus integrantes para el periodo inmediato.

DECIMA.- Considero que la coordinación que frecuentemente se degenera en subordinación existente entre el municipio con el Estado al que pertenece y con la Federación, resulta necesaria, sin embargo, con el objetivo de lograr un

desarrollo pleno del municipio y de su comunidad, este tipo de relación debiera reducirse al mínimo, toda vez que un municipio dotado de mayores posibilidades políticas, económicas, y administrativas, será un municipio capaz de resolver con eficacia las necesidades cotidianas de su población.

DÉCIMA PRIMERA.- El Municipio requiere que se le dote en la ley de mayores recursos financieros, así como de mayores facultades para administrarlos. Dichos recursos deben ser los suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población.

DÉCIMA SEGUNDA.- El municipio es un nivel de gobierno, célula básica e irremplazable de la organización política, administrativa y territorial del Estado Mexicano, es la autoridad que se encuentra más cerca de la comunidad y por ende de sus problemas y necesidades, con la capacidad suficiente para resolver y satisfacer los mismos.

DÉCIMA TERCERA.- Podemos afirmar con toda seguridad que en la medida en que los municipios progresen en lo político, económico y social, se logrará la fortaleza de los Estados a los que pertenecen y por ende se conseguirá el desarrollo y bienestar de la Federación. Por lo que el municipio sigue siendo una institución coherente con la realidad del México actual, que se caracteriza por su desarrollo y por su progreso.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 15ª ed., México, 2000.
- BAZDRECH PARADA, Miguel y DÍAZ MONTES, Fausto (Coordinador), *El Gobierno Local del futuro: Nuevo Diseño del Municipio*, IGLOM, México, 2005.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 12ª ed., México, 2003.
- CONTRERAS CRUZ, Sergio, *Historia, Teoría y Praxis Municipal*, México, 2002.
- DURAN RUIZ, Ramón, *Evolución del Municipio Mexicano*, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, 2001.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (Coordinador), *Régimen Jurídico Municipal en México*, Porrúa, México, 2003.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2003.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, 43ª ed., México, 2003.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2001.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Aportaciones de las Entidades Federativas a la Reforma del Estado*, UNAM, México, 2005.
- GARCIA, Trinidad, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 32ª ed., México, 2004.
- GARROCHO, Carlos y SOBRINO, Jaime, *Desarrollo Municipal retos y posibilidades*, El Colegio Mexiquense, México, 1998.
- GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo y GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (Coordinadores), *Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del artículo 115 Constitucional*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política*, El Colegio Mexiquense de la Frontera Norte, México, 2000.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia (Coordinadores), *Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano, análisis de la Reforma Municipal de 13 Estados de la República*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- IGLOM (Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos), *Bases para una Reforma Constitucional en materia Municipal*, México, 2006.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y el Estado*, UNAM, 2ª ed., 5ª reimpresión, México, 1995.
- LÓPEZ ROSADO, Felipe, *Introducción a la Sociología*, Porrúa, 4ª ed., México, 2003.
- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, Universidad Autónoma del Estado de México, 2ª ed., México, 1999.
- MEJIA LIRA, José (Compilador), *Problemática y Desarrollo Municipal*, Plaza y Valdés S.A. de C.V., México, 1994.
- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, *Elementos jurídico-históricos del Municipio en México*, UNAM, México, 1979.
- NAVA OTEO, Guadalupe, *Cabildos y Ayuntamientos de la Nueva España en 1808*, Secretaria de Educación Pública, México, 1973.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Reforma Municipal*, Porrúa, 4ª ed., México, 1985.
- OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto, *Administración Pública Municipal estudio preliminar del Municipio Libre*, Trillas, México, 2001.
- PAZ CUEVAS, Cuauhtémoc, *Las Asociaciones Municipales: Nuevos actores reconstruyendo el Federalismo en México*, IGLOM, México, 2005.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al Estudio del Derecho*, OXFORD, 5ª ed., México, 2005.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, Porrúa, 8ª ed., México, 2005.

- QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2002.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho Municipal*, Porrúa, 3ª ed., México, 2005.
- ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, *El Municipio*, Porrúa, 6ª ed., México, 2003.
- RODRÍGUEZ OBREGÓN, José Arturo, *Sistemas Electorales y Gobiernos Municipales*, FUNDAp, México, 2005.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, Porrúa, México, 1986.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2003.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, 24ª ed., México, 2003.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 37ª ed., México, 2005.
- UBIARCO MALDONADO, Juan Bruno, *El Federalismo en México y los problemas sociales del país*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.
- VALENCIA CARMONA, Salvador (Coordinador), *El Municipio en México y el mundo*, UNAM, México, 2005.
- VÁZQUEZ, Héctor, *El Nuevo Municipio Mexicano*, SEP, 2ª ed., México, 2000.
- VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo (Coordinador), *Municipio, aspectos políticos, jurídicos y administrativos*, FUNDAp, México, 2002.
- VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 16ª ed., México, 2004.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1962.
- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Heliasta S.R.L., Tomo III, 20ª ed., Buenos Aires, Argentina, 1986.
- Diccionario Enciclopédico Larousse, Larousse S.A, 29ª ed., México, 2005
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 1997
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Bibliográfica S.R.L., Tomo XIX, Buenos Aires, Argentina.
- Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, Espasa – Calpe S.A., Tomo XVIII, Primera Parte, Madrid, 1989.
- Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, Espasa – Calpe S.A., Tomo XIV, Primera Parte, Madrid, 1989.
- Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, Espasa – Calpe S.A., Tomo VII, Primera Parte, Madrid, 1989.

LEGISLACIÓN

- Constitución Federal de la República Mexicana promulgada el 5 de febrero de 1857.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Chihuahua.

OTRAS FUENTES

- Biblioteca Microsoft Encarta 2006
- Espasa-Calpe Microsoft
- Internet
 - www.bibliojuridica.org/libros/1/94/9.pdf
 - www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/presenta/ - 19k
 - www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC
 - www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes/Ley39.html
 - www.iglom.iteso.mx/.../Cuauhtemoc%20Paz.doc
 - www.municipio.org.mx/memorias/inauguracion.PDF