



**UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO**  
"EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO"

---

**FACULTAD DE DERECHO**

INCORPORADA A LA  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
CON CLAVE DE INCORPORACIÓN 8852-09

**"TRANSICIÓN DEL MUNICIPIO COMO UN ÓRGANO DE  
ADMINISTRACIÓN A UN ORDEN DE GOBIERNO"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**



PRESENTA:

**ROSENDO TORRES SALADO**

DIRIGIDA POR:

**LIC. RODRIGO JUAREZ ORTIZ**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

Gracias a Dios, por estar vivo, por darme la oportunidad de compartir triunfos y fracasos con mi familia Torres Echeverría.

A mis dos grandes tesoros, Adriana y Asiel, son la razón de mi existir. Este logro es de ustedes, cada paso y meta en mi andar es porque los tengo a mi lado. Los amo.

A mis padres, Idolina y Rosendo, gracias por haberme dado la vida y cuidado de mi, desde el momento en que llegué a este mundo.

A mis hermanos, Luis, Eloiza y Rossana, por estar a mi lado en todo momento. Edison Jesús y Grethel, los quiero.

A mi gran familia de Zihuatanejo, todos y cada uno de ustedes son parte de esta alegría: Cipriano, Elvia, Ada, José, Liz, Lucy, Pepe, Abuela, Inés, Alex, sin lugar a dudas padrino Jorge, madrina Lupita, Josué y, especialmente, a mi compadre y hermano Jorge, gracias.

A ti, Rogelio Villanueva Camarena, por ser un gran ser humano, por creer en mí y hacer posible este sueño, ahora convertido en realidad con el paso del tiempo, simplemente gracias.

A ustedes, Familia Serrano Jiménez: Chucho, Lucy y Joshua, gracias por creer en mí, los quiero.

A mis maestros por sus enseñanzas y, en especial a Usted, Licenciado Rodrigo Juárez Ortiz, por su comprensión y amistad.

A mi Universidad Americana de Acapulco, gracias por haberme cobijado y brindado el calor, como el que una madre dedica a un hijo para cuidarlo, enseñarlo y guiarlo por el buen sendero.

# TRANSICIÓN DEL MUNICIPIO COMO UN ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN A UN ORDEN DE GOBIERNO

## ÍNDICE.

	Página.
<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>1. El significado y origen del municipio mexicano.....</b>	<b>8</b>
1.1 Conceptualización del municipio.....	8
1.1.1 Teorías acerca del origen del municipio.....	10
1.1.2 Clasificaciones del municipio.....	11
1.2 Referencia histórica del municipio.....	12
1.3 Semblanza histórica del municipio en México.....	16
1.3.1 Época Prehispánica.....	17
1.3.2 La conquista de México y época virreinal.....	19
1.3.3 Etapa de la guerra de Independencia.....	22
1.3.4 El México Independiente.....	23
1.3.5 El movimiento social de 1910-1917.....	28
<b>2. El artículo 115 constitucional.....</b>	<b>31</b>
2.1 La Constitución de 1917.....	31
2.1.1 El texto original del artículo 115 constitucional.....	32

2.1.2	Reformas al artículo 115 constitucional.....	34
2.2	Las reformas al artículo 115 constitucional de 1999.....	38
2.3	El texto vigente del artículo 115 constitucional.....	44
2.4	Otros artículos constitucionales y el municipio.....	53
<b>3.</b>	<b>El municipio y sus funciones.....</b>	<b>58</b>
3.1	El Ayuntamiento como órgano de representación popular...58	
3.1.1	Integrantes del Ayuntamiento.....	59
3.1.2	El Cabildo municipal.....	61
3.2	Facultades y obligaciones de los municipios.....	62
3.3	La administración pública municipal.....	68
3.4	El gobierno municipal comparado.....	71
<b>4.</b>	<b>Incongruencias en torno al municipio.....</b>	<b>76</b>
4.1	Municipio y federalismo mexicano.....	76
4.2	Municipio y soberanía popular.....	80
4.3	Municipio y funciones de entidad pública.....	82
4.4	Municipio y estructura jurídica constitucional.....	91
<b>5.</b>	<b>Conclusiones y Propuesta.....</b>	<b>96</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>101</b>

## INTRODUCCIÓN

Formar parte de la administración pública del Municipio de Acapulco de Juárez, cambió las perspectivas que se tienen del gobierno municipal siendo solamente habitante, al descubrir que desconocía aspectos que lo hacen más complejo de lo que se tiene noción, y que motivaron la inquietud de profundizar en el tema.

En los últimos años “el municipio” como orden de gobierno ha sido uno de los principales temas a tratar en las agendas gubernamentales, tanto a nivel nacional como internacional. Ha sido, sin duda, motivo de unión entre gobiernos locales de diferentes partidos políticos para pugnar por su consolidación, como quedó plasmado en la constitución de la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano CONAMM en el año de 2001, y como se ratificó con la firma del acuerdo de los compromisos para su consolidación en el mes de septiembre de 2007, y a través de la cual, autoridades de diversos ayuntamientos han venido expresando sus propuestas al titular del ejecutivo federal, al Congreso de la Unión y a la sociedad mexicana.

Fortalecer a los gobiernos municipales fue una de las propuestas en el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006 del ejecutivo federal encabezado por Vicente Fox Quezada; ahora, el actual presidente, Felipe Calderón Hinojosa, en reunión con la Asociación de Municipios de México A.C., manifestó su convicción municipalista y se mostró partidario de apoyar su fortalecimiento, convicción que se materializó en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 al establecer

como línea para que México cuente con un federalismo fiscal asentado sobre bases más firmes, el planteamiento de dotar de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales mediante un nuevo pacto fiscal federalista que reconozca su madurez institucional.

El Informe sobre Desarrollo Humano México 2004 preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se denominó “El reto del desarrollo local”, en un afán de investigación del orden de gobierno mas cercano a la población.

La Fundación Ford ha puesto en marcha el premio Gobierno y Gestión Local, por conducto del Centro de Investigación y Docencia, CIDE, haciendo del tema municipal un eje importante en su proyecto científico y académico. Este premio evalúa programas municipales que, en su esfuerzo por alcanzar una mejor gestión y un transparente y eficaz manejo de los recursos, lograron mayor eficiencia en sus acciones y legitimidad frente a la ciudadanía.

Internacionalmente, existen organizaciones como ICMA, cuya misión es crear excelencia en la gobernabilidad local por medio del desarrollo y de la promoción de la administración profesional de los gobiernos locales a nivel mundial.

Tal es la importancia del municipio, que el Derecho Municipal se ha incorporado recientemente como asignatura de estudio en las licenciaturas en derecho y en administración, cuando antes lo

concerniente al municipio se trataba como un tema mas del Derecho Administrativo.

Pero, ¿cuál es la condición jurídica del municipio?, ¿por qué su condición es motivo de controversias, aún cuando formalmente es un orden de gobierno? y ¿qué hace falta para que el municipio sea tratado como tal? En un afán de dar respuesta a estos cuestionamientos, “el municipio” se ha convertido también en el protagonista de la presente tesis desarrollada en cuatro capítulos. Nuestro objetivo será aportar elementos que coadyuven a precisar las raíces, fundamento jurídico, facultades y funciones del municipio, coadyuvando así a dar luz sobre sus controversias.

En el primer capítulo, como marco teórico, se conceptualiza al municipio y se muestran sus antecedentes históricos, para conocer sus orígenes y de qué forma se ha desarrollado esta institución en nuestro país.

En el segundo capítulo se analiza el artículo que constitucionalmente da vida jurídica al municipio, desde su inclusión en la Carta Magna hasta su conformación actual.

En el tercer capítulo se desarrollan las funciones actuales del municipio mexicano y su conformación, así como una revisión a la conformación del municipio en otros países.

En el cuarto capítulo, una vez analizada la condición jurídica del municipio, se discuten las incongruencias constitucionales que se presentan respecto de esta institución, y son el elemento de partida para proponer reformas constitucionales que fortalezcan el carácter de orden de gobierno que el municipio tiene desde 1999, y que hoy, aún no ha sido totalmente reconocido.

# 1. EL SIGNIFICADO Y ORIGEN DEL MUNICIPIO MEXICANO.

## 1.1 Conceptualización del municipio.

¿ Qué es el municipio ? A este cuestionamiento, que aparentemente tendría una respuesta concreta, le corresponde un ejercicio complejo, en virtud de los diversos enfoques teóricos existentes para explicarlo y las diferentes corrientes de pensamiento que lo definen.

Una definición, tal vez nos daría una idea de lo que es el municipio, sin embargo, para obtener más que una idea es necesario conceptualizar al municipio desde diferentes ópticas, por lo que abordaremos algunas corrientes del pensamiento.

Etimológicamente, el vocablo “municipio” tiene sus raíces en el latín. El autor Ochoa Campos señala que el vocablo procede de la palabra latina *municipium*<sup>1</sup> y significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se complementa como institución.<sup>2</sup>

Sociológicamente, el municipio se ha entendido por diversos autores como una institución consecuente de la evolución cultural de las

---

<sup>1</sup> El término *municipium* se deriva de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.

<sup>2</sup> OCHOA CAMPOS Moisés, El Municipio y su evolución institucional, México, FOMUN, 1987, p. 64.

sociedades y de la asociación de elementos similares entre las necesidades e intereses de una sociedad, en la que su elemento de partida ha sido la familia como una organización social.

Jurídicamente, el municipio se constituye por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado, en el que se les reconoce el derecho de elegir un gobierno representativo y popular, reconocido por el Estado, con base en su organización política y administrativa. Por lo tanto, son tres los elementos esenciales de esta figura: población, territorio y gobierno.

Administrativamente, el municipio es un organismo que ejecuta programas y acciones públicas tendentes a satisfacer las necesidades de los individuos asentados en su territorio.

Políticamente, el municipio es un orden de gobierno consagrado en el artículo 115 constitucional, que constituye la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de los estados. Éste tiene personalidad jurídica propia y es gobernado por un ayuntamiento, representado ejecutivamente por el presidente municipal.

Las definiciones del municipio desde diferentes perspectivas nos dan un panorama amplio de su significado y nos permite introducirnos al tema municipal.

### **1.1.1 Teorías acerca del origen del municipio.**

Existen dos tendencias dominantes para tratar el tema acerca del origen del municipio: la teoría sociológica o jusnaturalista y la escuela positivista.

La teoría sociológica o jusnaturalista explica la existencia del municipio como una institución de derecho natural, es decir, éste surge por las necesidades básicas que tiene el ser humano en una sociedad asentada en un territorio. Siguiendo al autor Varéilles Sommieres, éste destaca que los lazos que unen a los elementos de una comunidad se desprenden fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua. El núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o ciudad, se identifican por tener en común necesidades económicas de naturaleza similar. Esto indica que para esta escuela el municipio nace de manera espontánea, no lo crea el estado, sino que es solamente reconocido por su sola existencia.

Por el contrario, la escuela positivista afirma que el municipio es una entidad territorial jurídica, creada por el estado y por la ley, en virtud de que el derecho es una creación humana, o sea producto de la cultura, no de natura, e independientemente de que exista éste o no con anterioridad la comunidad humana a la que se aplica tal organización.

Aún y cuando el grupo humano asentado en un territorio tenga un origen natural, el municipio como institución jurídica, existe a partir

de que es creado por el estado, motivo por el que la escuela positivista nos parece que tiene la mayor objetividad iusfilosófica.

### **1.1.2 Clasificaciones del municipio.**

Actualmente, en México existen 2,439 municipios<sup>3</sup> que difieren entre sí, y que podrían clasificarse en cuatro categorías: municipio metropolitano, municipio urbano, municipio semiurbano y municipio rural.

Los municipios metropolitanos generalmente se encuentran conurbados con otros municipios de grandes ciudades, que conforman vecindad con las capitales de los Estados, adquiriendo una dimensión política importante. En éstos existen asentamientos industriales, comerciales y de servicios de alcance regional con una variada infraestructura de desarrollo. La población media que los conforma es de 700,000 habitantes.

Los municipios urbanos se caracterizan por tener en su territorio una fuerte actividad económica, depositada en grandes empresas, pequeñas y medianas industrias, que fomentan el desarrollo e intercambio comercial, así como el crecimiento de industrias proveedoras de servicios. Por la alta actividad industrial estos municipios mantienen un tránsito continuo de mano de obra, por lo que su nivel de población fluctúa entre los 150,000 y 600,000 habitantes.

---

<sup>3</sup> Dato oficial publicado en la página web del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Los municipios semiurbanos cuentan con actividades productivas relacionadas con sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, en donde predominan las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras, en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. El agrupamiento de su población se caracteriza por tener poblados regulares con una población que oscila entre los 10,000 y 15,000 habitantes.

Los municipios rurales se caracterizan por mantener actividades del sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presentan una dispersión poblacional y carencia de infraestructura en el que la población media es de 5,000 habitantes.

Las categorías municipales en las que oscilan los municipios en México nos muestra lo diversos y heterogéneos que son entre sí.

## **1.2 Referencia histórica del municipio.**

La institución política de asociación más antigua de la humanidad es el municipio, razón por la que sus orígenes se remontan a la historia de grandes civilizaciones.

En la concepción del municipio como una comunidad, la mayoría de los autores coinciden en que su nacimiento surge en Roma, debido al número de comunidades sujetas al régimen de ciudad, que

aumentaba según se expandía el dominio territorial del imperio. El imperio romano incorpora todas las ciudades conquistadas, constituyendo cada una un *municipium*, que era un sujeto de derecho privado. A los habitantes de esas ciudades no se les concedieron derechos políticos, pero si se les obligó a pagar un tributo denominado *municipia*. Sobre el particular, el municipalista Reynaldo Robles Martínez explica que “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”<sup>4</sup>,

Durante la época romana, aproximadamente en el año 387 A.C., apareció la figura de *ediles* con funciones administrativas, tales como la alta policía de la ciudad y ciertas atribuciones judiciales relativas a la venta de esclavos y animales. Se distinguían los *ediles plebeyos*, *ediles curules* y *ediles cereales*, encargados de la vigilancia del trigo y de las distribuciones que se hacían al pueblo.<sup>5</sup>

A pesar de que en la civilización romana se gestaron los primeros indicios del municipio, fue como consecuencia del avance de las instituciones y de la complejidad de las sociedades, que se generaron nuevas formas de control durante la Edad Media en Europa, las que contribuyeron al fortalecimiento del municipio como institución política y administrativa. Estas formas de control se llevaron al cabo a

---

<sup>4</sup> ROBLES MARTÍNEZ Reynaldo, *El Municipio*, 6ª ed., México, Ed. Porrúa, 2003, p. 53.

<sup>5</sup> PETIT Eugène, *Tratado elemental de Derecho Romano*, 10ª. Ed., México, Ed. Porrúa, 1993, p.614.

través de las figuras de concilius, consejo abierto, ayuntamiento y centralización de funciones judiciales.

El concilius es la estructura de donde proviene la palabra consejo, que apareció en el siglo X y perduró hasta el siglo XII. Se configuraban como reuniones locales en las que se discutían y resolvían diversos problemas materiales y vecinales, es decir, administraban intereses cercanos como pastos, bosques, regadío y precio de sus productos.

El consejo abierto se ubicó entre el siglo XII hasta finales del siglo XIV. Esta forma de organización se caracterizó por tener una autonomía local y en el que se celebraban reuniones vecinales en la plaza pública. En estas reuniones se trataban problemas relacionados con los asuntos locales en las áreas administrativas y judiciales, conflictos que se resolvían por mayoría de votos. Con el crecimiento de las ciudades se suscitó la decadencia de esta práctica.

El ayuntamiento empezó a funcionar a mediados del siglo XIV y también se le conocía como corporación municipal o comisión. Éste se integraba por tres o cuatro personas en servicio elegidas popularmente, quienes representaban la voluntad general de las poblaciones, apoyados en los delegados de consejo que constituían asambleas deliberantes y un tribunal colegiado para administrar la justicia. Los miembros de la corporación municipal eran un juez forero o alcalde, alcaldes foreros (funcionarios judiciales) y los regidores o concejales.

La centralización de funciones judiciales se transfirieron en la figura del funcionario real denominado Corregidor, quien tuvo la función de inspeccionar a los ayuntamientos.

En España, el municipio de antecedentes romano-germánicos se fortalece también durante la Edad Media. El triunfo del catolicismo en Europa, y particularmente en España, hizo necesario organizar a las comunidades eclesiásticas en parroquias, hecho que fijó una base para erigir políticamente al municipio en esas unidades territoriales.

Sin embargo, el elemento fundamental que suscitó la instauración del municipio español, fue la concesión de los reyes a nuevas villas o ciudades emergentes, como premio a la lucha por la reconquista de regiones que habían estado ocupadas por los árabes.

En la medida en que el imperio español se consolida y hace sentir su autoridad por medio de los regidores, los municipios pierden autonomía.

Las figuras administrativas del municipio español que destacan son el concilium o asamblea judicial, jueces o justicias, judex y alcaldes.

El consejo municipal surgió de la figura administrativa de concilium o asamblea judicial, órgano que era autónomo política y administrativamente, conformado por un grupo de vecinos importantes que deliberaba de manera cerrada o pública los asuntos de interés de la comunidad.

Los jueces o justicias eran funcionarios locales que ejercían la aplicación del derecho y el respeto a los edictos reales, procurando la administración de la justicia en un determinado territorio, sin infringir los decretos de la Corona.

Los judex eran representantes populares elegidos mediante la celebración de la asamblea vecinal y con funciones similares a la de los jueces.

El alcalde, figura que deviene de la influencia árabe en España, ejercía funciones políticas y ejecutivas al interior de las comunidades que lo elegían; su elección se llevaba al cabo a través de la celebración de una asamblea pública en la que la sociedad participaba. Éste era la cabeza de la comunidad y quien representaba a la comunidad en todos los asuntos de su interés.

Estas formas administrativas fueron las que precedieron a los municipios de América Latina, particularmente al mexicano.

### **1.3 Semblanza histórica del municipio en México.**

El origen del municipio en México data desde las estructuras sociales autóctonas, posteriormente combinado con elementos hispánicos. De esta forma el municipio ha sido un elemento constante en la evolución política y social de la nación mexicana.

### **1.3.1 Época Prehispánica.**

En la cultura mexicana existió una institución similar al municipio denominada *calpulli*. Esta figura era una organización política, económica y social autosuficiente integrada por varias familias que poseían y cultivaban colectivamente la tierra, produciendo los bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

El derecho sobre la tierra que tenían los integrantes del *calpulli* originaba la obligación de pagar un tributo en especies al tlatoani<sup>6</sup>, así como prestar servicios de trabajo, tales como el cultivo de otras tierras o la construcción de obras públicas de beneficio para la comunidad.

El gobierno del *calpulli* estaba a cargo del Consejo de Ancianos, compuesto por los jefes de familia que integraban el clan. Los miembros del consejo nombraban a funcionarios que tenían facultades ejecutivas, de carácter administrativo y judicial. El cargo de estos funcionarios era vitalicio.

Los funcionarios que nombraba el Consejo de Ancianos eran los siguientes:

- a) El *teachcauhuna*, miembro de mayor rango que estaba encargado de la administración de la localidad; entre sus principales funciones destacan la de administrar el régimen

---

<sup>6</sup> En la cultura mexicana el tlatoani era el rey del imperio. Gobernador de la tribu.

comunal agrario y la de cuidar el orden, debido a que era el encargado de que se impartiera justicia;

- b) El *tecuhtli*, quien fungía como responsable de la milicia y adiestraba a los jóvenes, y en caso de guerra dirigía las tropas;
- c) Los *tequiztlatos*, quienes tenían la obligación de dirigir los trabajos comunales;
- d) Los *calpizques*, quienes recaudaban los tributos;
- e) Los *tlacuilos*, quienes se desempeñaban como los cronistas de la época, ya que eran escribanos o pintores de jeroglíficas que llevaban la cuenta de los hechos y acontecimientos del *calpulli*; y
- f) Sacerdotes y médicos hechiceros, quienes estaban al cuidado del *calpulli* y la salud de sus habitantes.

Don Moisés Ochoa Campos afirma que en la compleja organización del *calpulli* se encuentra un verdadero municipio natural<sup>7</sup>, sin embargo, la autora Teresita Rendón precisa que el *calpulli* es en algunos rasgos similar al municipio, pero que es incorrecto equipararlos<sup>8</sup>.

No obstante, y dando valor a ambas posturas de los autores, se reconoce que el *calpulli* ha tenido una gran influencia en diversas instituciones mexicanas, como el ejido y, en buena medida, el propio

---

<sup>7</sup> OCHOA CAMPOS Moisés, op. cit., p. 54.

<sup>8</sup> RENDÓN HUERTA BARRETA Teresita, *Derecho Municipal*, 3ª Ed., México, Ed. Porrúa, 2005, p. 94.

municipio, aún y cuando éste como institución jurídica, tenga su origen a partir de la conquista.

### **1.3.2 La conquista de México y época virreinal.**

La colonización en América, se justificó jurídicamente a través de la institución municipal, mediante la instauración del primer ayuntamiento.

Fue Hernán Cortés quien instituyó el primer ayuntamiento en México y de toda América, en la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519. A este hecho hace alusión Bernal Díaz del Castillo en su obra *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*: “.... *Fundada la Villa hicimos regidores y alcaldes, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo....*”.<sup>9</sup> Este acto representó la constitución formal del municipio en México.

Con la caída de Tenochtitlán, el 13 de agosto de 1521 Hernán Cortés fundó en Coyoacán el segundo ayuntamiento que era el primero de carácter metropolitano.

Los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como

---

<sup>9</sup> DÍAZ DEL CASTILLO Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, México, Nuevo Mundo, 1943, t. I, p. 131.

institución jurídico-política de dominación, como título legalizados de los conquistadores.<sup>10</sup>

En un principio la organización de los ayuntamientos instaurados se realizó a partir de los señoríos aztecas, y posteriormente la división territorial se organizó en provincias, conformadas por pueblos en los que a las principales ciudades se les denominó cabeceras o alcaldías mayores. Las cabeceras eran las capitales de las regiones y en éstas debía implantarse un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración pública de aquella época.

Como resultado de la fusión del calpulli azteca y del municipio de tradición española durante los primeros años de la conquista, existían cabildos de indígenas y cabildos de españoles, que aunque en su organización general eran iguales, existían diferencias particulares de gran importancia.

Los cabildos de indígenas estaban conformados únicamente por funcionarios indígenas, y el número de éstos se determinaba según la importancia de las localidades. Los puestos de los funcionarios se adjudicaban por una elección anual en presencia del cura, y de ninguna manera eran puestos vendibles.

Los funcionarios de los cabildos indígenas tenían la obligación de recaudar y entregar los tributos a los españoles, distribuir el trabajo para

---

<sup>10</sup> OVALLE FAVELA José, *“Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano”*, Revista de la Facultad de Derecho, México, Vol. XXVIII, septiembre-diciembre, p. 782.

construcciones o tareas agrícolas y cooperar en el proceso de evangelización. Además tenían la facultad jurisdiccional de aprehender a los delincuentes y consignarlos.

Los cabildos españoles eran considerados como parte de la Corona de Castilla y estaban presididos por el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Además se conformaba por un alférez real, procurador general, alguacil mayor, síndico, diputados de los pobres, diputados de propios, obrero mayor, diputados de fiestas, diputados de policía, contador, mayordomo, fieles ejecutores, fiel encargado de marcar los pesos y veedor del matadero.

En cuanto a la elección de los ayuntamientos, en un principio los jefes de las expediciones españolas eran nombrados por sus compañeros o se autonombaban representantes de los ayuntamientos, posteriormente los puestos se vendían.

Las funciones que debían de desempeñar los cabildos españoles eran la ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios, y la administración municipal, que estaba a cargo de los regidores. El autor Esquivel Obregón subraya la preponderancia de lo judicial sobre toda la organización política de la institución municipal<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> ESQUIVEL OBREGÓN Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, 2ª ed., México, Antigua Librería Robledo, 1984 p. 354.

Los alcaldes formaban parte en los juicios de orden civil y criminal. Juicios en los que el cabildo en pleno era un tribunal de apelación, aún y cuando el alcalde había emitido su decisión.

“En los primeros años el gobierno estuvo ejercido por gobernadores, en 1529 se estableció la primera audiencia y a partir de 1535 el virreinato se afirmó como forma de dominación política. De 1550 a 1570 la Nueva España se dividió en 40 provincias encabezadas por un alcalde mayor, a partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las jurisdicciones civiles en que se dividió el territorio de la colonia”<sup>12</sup>.

En el siglo XVIII se estableció el sistema de intendencias, y con esta figura se quebrantaron los rasgos autónomos del municipio debido a que éste quedó subordinado al Estado español.

### **1.3.3 Etapa de la guerra de Independencia.**

Con el inicio del movimiento de independencia en 1810 se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana, proyectado en la Constitución de Cádiz.

La conformación de la Constitución de Cádiz fue promovida por el sector liberal español y constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, debido a que se intentó restaurar el régimen municipal en las colonias españolas.

---

<sup>12</sup> ITURRIAGA Armindia y otros, “Historia del Municipio Mexicano”, SEGOB/CEDEMUN, 1993, p. 24.

El 19 de marzo de 1812 se promulgó la Constitución de Cádiz en España, y el 30 de septiembre del mismo año en la Nueva España. En el aspecto municipal, la Constitución establecía la organización de los municipios y los consolidaba como instancia básica de gobierno. El Ayuntamiento estaba integrado por alcalde, regidores y un procurador síndico, presididos por el jefe político o prefecto;<sup>13</sup> definiéndose el número de integrantes en proporción al número de habitantes del municipio y se renovaban anualmente por elección popular, prohibiéndose la reelección inmediata. Las atribuciones del ayuntamiento eran las de administrar en áreas de salubridad, obras públicas, orden público, cárceles municipales, instrucción primaria y beneficencia.

El 21 de febrero de 1821 se promulgó el Plan de Iguala, documento en el que se estableció la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional. El Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos pero dejó subsistentes las normas establecidas en la Constitución de Cádiz.

#### **1.3.4 El México Independiente.**

Durante los primeros años del periodo independiente la evolución de la institución municipal se frenó debido a que las finanzas públicas atravesaban un momento crítico, además de que se redujeron y suprimieron algunas contribuciones, hecho que generó una disminución de ingresos.

---

<sup>13</sup> El jefe político o prefecto era el representante del gobierno central en el departamento o partido.

En 1822 Agustín de Iturbide suscribe el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en el que establece que las elecciones de los ayuntamientos a partir del año siguiente se llevarían al cabo con fundamento en un decreto que se promulgaría al amparo del citado reglamento. Posteriormente, Iturbide nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando de esta manera el régimen municipal que se estableció en la Constitución de Cádiz.

La primera República Federal de México se estableció en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 04 de octubre de 1824, en donde la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal constituida por 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Con la instauración del sistema federal se sentaron los fundamentos de la organización política y territorial, sin embargo los municipios continuaron regulándose por la Constitución de Cádiz, pero en su estructura de organización interna prevalecieron los lineamientos estipulados en el modelo del primer imperio mexicano. No obstante, cada estado tuvo la libertad para organizar sus gobiernos y administraciones en sus respectivos territorios, sin oponerse a lo dispuesto por la Constitución Federal ni al Acta Constitutiva.

En 1835, las Bases Constitucionales de la República Mexicana establecen que para el gobierno de los departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales, mismas que constituirían el

consejo del gobernador y, que entre otras atribuciones, tendrían facultades económico-municipales.

En 1836 la República adoptó un sistema de organización política centralista, fundamentado en la promulgación de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana. Estas Leyes regulaban la división del territorio nacional en Departamentos, éstos a su vez organizados en Distritos, a la vez organizados en Partidos. No obstante se estableció que hubiera ayuntamientos en las capitales de los Departamentos y que fueran electos popularmente, y que el número de alcaldes, regidores y síndicos sería fijado por las propias Juntas Departamentales. Asimismo, se estableció como facultad de los Ayuntamientos, la recaudación e inversión de los propios arbitrios.

La Ley Centralista del 20 de marzo de 1837, suprimió los ayuntamientos, habiendo sido reemplazados por los Jueces de Paz, que carecían de autonomía por estar supeditados a la instancia inmediata superior del Poder, representada por los prefectos.

En 1840 se elaboró el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, en el que se hacen diversas consideraciones referentes a la institución municipal, destacando las siguientes: a) Habrá ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los puertos de mar y en las demás poblaciones numerosas que designen la juntas departamentales; b) Los ayuntamientos se compondrán solamente de regidores y síndicos, en el número que las juntas departamentales señalen a cada uno; c) Los regidores y síndicos serán

nombrados popularmente, donde cada uno será inmediato ejecutor de las leyes municipales y acuerdos del ayuntamiento. Es claro que en estas reformas existía la supeditación del ayuntamiento al mando de las juntas departamentales.

El primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842, precisa que la administración interior de los departamentos estará a cargo de sus asambleas, gobernadores y tribunales, y señala que en ningún caso podrán reunirse las atribuciones que peculiarmente corresponden a cada uno. En ese mismo año, se aclara que para efectos de organización de la administración interior de los departamentos, ésta se hará bajo los principios del sistema republicano, representativo y popular.

El segundo proyecto de Constitución Política, ratifica los principios del primer proyecto, prevaleciendo la idea de que la administración interior de los departamentos estará a cargo de sus asambleas, gobernadores y tribunales.

En 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, asientan que será facultad de las asambleas departamentales la aprobación de sus planes de arbitrios municipales, así como los presupuestos de gastos de las municipalidades.

Con el Plan de Ayutla en 1854 y al concluirse la dictadura del Gral. Antonio López de Santa Anna, dio inicio la etapa histórica conocida como la Reforma, que se prolongó hasta la restauración de la

República, una vez que se rechazó el Imperio de Maximiliano de Habsburgo. Durante esta etapa en el plano de la vida municipal hubo transformaciones importantes, que fueron promovidas por la Ley de desamortización de los bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas, y por la segunda Constitución Federal de 1857.

El Estatuto Orgánico Provisional de la Republica Mexicana de 1856, establece que gobernadores y jefes políticos de territorios serán nombrados por el presidente de la República y que serán atribuciones de los primeros: a) Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales, así como expedir sus ordenanzas respectivas; b) Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de gastos de las municipalidades; c) Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos y de los propios, dictando la reglamentación conveniente.

En 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, contempla diversos aspectos relacionados con los ayuntamientos y municipios, tales como: a) Cada población tendrá una administración municipal propia y en proporción al número de sus habitantes; b) La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales; c) Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales al presidir los ayuntamientos y representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad; d) Las contribuciones municipales serán decretadas por el emperador, previa presentación de proyectos elaborados por los ayuntamientos; e) Los ayuntamientos

formarán el consejo del municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

El Plan de la Noria de 1871, señaló con referencia a la institución municipal, la conveniencia de asegurar los derechos y recursos propios de los ayuntamientos, como elementos indispensables para su libertad e independencia.

Durante el Porfirismo el municipio se convirtió en la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana, los ayuntamientos tenían restringido el manejo de sus presupuestos, no participaban en la determinación de los impuestos ni en su administración y, además no tenían libertad en las elecciones populares. Esta situación, al igual que otras más de índole política y social, constituyeron el detonante del movimiento revolucionario.

### **1.3.5 El movimiento social de 1910-1917.**

Los movimientos precursores de la Revolución Mexicana lucharon por la democratización del país. La libertad municipal y la reivindicación de la institución del municipio fue una de las proclamas para levantarse en contra del Porfiriato.

Un poco antes del movimiento social de 1910 y durante éste se trató el problema del municipio en diversos documentos.

El 1º de julio de 1906 en el Plan del Partido Liberal Mexicano, expedido por Francisco I. Madero, se propuso consagrar la libertad municipal. En los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la “supresión de los jefes políticos” y la “reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal”.

Posteriormente, en el Plan de San Luis se reconocía la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano. Asimismo, se estableció el principio de no reelección para el presidente de la República, los gobernadores de los estados y los presidentes municipales.

El Plan de Ayala fue la base para que en 1911 Emiliano Zapata dictara la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos. En esta Ley se reglamentaba la autonomía política, económica y administrativa del municipio, lo que significaba que se pretendió hacer del municipio una entidad libre en lo referente a la elección de sus funcionarios, manejo de su hacienda y la organización de la localidad. Una parte fundamental de la ley fue el pleno derecho que se le concedía a la ciudadanía para intervenir en asuntos de administración municipal.

El 26 de marzo de 1913 se dictó el Plan de Guadalupe, el cual no contemplaba ningún aspecto de carácter social, razón por la que en diciembre de 1914 Venustiano Carranza exigió que se adicionara. Una de las adiciones fue que se estableciera la libertad municipal como una institución constitucional.

Todo el proceso revolucionario desembocó en la consagración del Municipio Libre en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios.

Una vez iniciada la vigencia de la Constitución de 1917, el primero de mayo, el municipio ocupa un sitio destacado en la vida política, jurídica, económica y social del país.

La consagración del Municipio Libre en el artículo 115 constitucional la abordaremos a detalle en el capítulo siguiente.

## **2. EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.**

### **2.1 La Constitución de 1917.**

En el mensaje y proyecto de Constitución elaborado por Venustiano Carranza, con fecha 01 de diciembre de 1916, cabe destacar lo citado por él en el sexagésimo segundo párrafo: “El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable”.

Después de varias deliberaciones y discusiones respecto del proyecto del artículo presentado por Venustiano Carranza, que consagraría al municipio constitucionalmente, el Congreso Constituyente de 1916-1917, incluye en la Constitución de 1917 la figura del municipio. Es en el artículo 115, en donde se estructura jurídica y políticamente a los estados, y quedan establecidas las bases para una adecuada organización municipal.

El nacimiento constitucional del municipio mexicano, dio inicio a un nuevo periodo en la historia contemporánea de las instituciones mexicanas, inspirado en un espíritu democrático de reconocimiento institucional, con un sentido de legalidad y legitimidad.

### **El texto original del artículo 115 constitucional.**

El texto original del artículo 115 en la Constitución de 1917 constaba de tres fracciones:

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

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado;*
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender sus necesidades; y*
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*

*El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual*

*o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.*

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

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

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

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

Este artículo constituyó al municipio libre como la base de la administración política de los estados del país, por lo que los tres principios básicos en que se basaron los legisladores para su redacción fueron: la autonomía del ayuntamiento, la formación de su hacienda y el otorgamiento de personalidad jurídica.

El texto original del artículo 115 constitucional, básicamente define la estructura municipal actual, con los siguientes elementos: Municipio Libre como la base de la división territorial y de la organización política y

administrativa de los estados; administración del municipio por un ayuntamiento de elección popular directa; prohibición de que haya autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno del estado; libre administración de la hacienda municipal; y reconocimiento de personalidad jurídica propia.

Si bien es cierto que se logró la consagración del municipio, al plasmarlo en la Constitución, también es una realidad que el espíritu de autonomía municipal con el que se anhelaba, no se llevó a la práctica. El hecho de que las legislaturas de los estados determinaran las contribuciones de la hacienda municipal, los convertía en meros entes administradores al carecer de facultades tributarias.

### **2.1.2 Reformas al artículo 115 constitucional.**

El artículo 115 constitucional ha sido reformado en once ocasiones, desde su incorporación al texto constitucional de 1917.

La primera reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, reformándose el párrafo cuarto de la fracción III. La reforma versó sobre la disminución del número de diputados a las legislaturas locales, mediante un ajuste al sistema de representación proporcional, consistente en siete diputados para estados con población menor a cuatrocientos mil habitantes, nueve en aquéllos cuya población excede de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

La segunda reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, adicionándose un párrafo a la fracción I. La reforma consistió en fijar normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. El principio de no reelección quedó establecido, al prohibir la elección de individuos que hubieran desempeñado el cargo de gobernador con cualquier carácter para el periodo inmediato. Se dispone también que los diputados a las legislaturas no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, excepto en caso de los suplentes que no hubiesen estado en ejercicio. Se cambia el requisito de vecindad en el estado, por el de residencia efectiva no menor de cinco años en él, para poder ser gobernador.

La tercera reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 08 de enero de 1943, reformándose el párrafo tercero de la fracción III. La reforma consistió en ampliar a seis años la duración del cargo de gobernador del estado.

La cuarta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, adicionándose un párrafo a la fracción I. La reforma consistió en permitir la participación de las mujeres en las elecciones municipales, con el derecho de votar y ser votadas.

La quinta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, derogándose el segundo párrafo de la fracción I y reformándose el tercer párrafo de la misma fracción. La

reforma consistió en derogar la disposición que concedía el voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales. Correlativamente, se reformó el artículo 34 constitucional, que expresamente otorgaba a las mujeres la calidad de ciudadanas.

La sexta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 06 de febrero de 1976, adicionándose las fracciones IV y V. La reforma consistió en establecer normas para la planificación y ordenación de los centros urbanos, con la idea principal de que el país quedara integrado en un desarrollo armónico, otorgando competencia concurrente a la federación, los estados y municipios para la solución de los problemas de los asentamientos humanos, por lo que se otorga facultad a los estados y municipios para legislar en la materia.

La séptima reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre de 1977, adicionándose la fracción III con un último párrafo. La reforma consistió en introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y, del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

La octava reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983, adicionándose cinco fracciones. La reforma consistió en asegurar al municipio la libertad política, económica y administrativa, en los siguientes términos: las legislaturas locales tienen la capacidad de suspender ayuntamientos, así como suspender o revocar el mandato del algún miembro del ayuntamiento, en los casos

previstos por la ley, y designar a los Consejos municipales; los municipios pueden celebrar convenios con el estado, con la finalidad de que éste asuma alguna de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones; facultad para los ayuntamientos de expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como disposiciones administrativas de observancia general; intervención de los municipios, con el concurso de los estados, en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Esta reforma fue producto de una revaloración del municipio y de un amplio consenso respecto de su fortalecimiento.

La novena reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, reformándose la fracción VIII y derogándose las fracciones IX y X. La reforma consistió en depurar los lineamientos estrictamente municipales, en relación con otras cuestiones del derecho local en general, al derogarse los lineamientos en relación con la reforma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre federación y estados para la ejecución y operación de obras y servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X, para incorporarlas al artículo 116 constitucional.

La décima reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999. Esta reforma la analizaremos a detalle más adelante, porque fue la que consolidó al municipio como orden de gobierno e impulsó el papel del municipio en el diseño coordinado de las políticas públicas con los gobiernos federal y estatal.<sup>1</sup>

La décimo primera reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. La reforma consistió en adicionar un último párrafo a la fracción tercera que dispone que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, pueden coordinarse y asociarse para los efectos previstos en la ley. Esta reforma al artículo 115 formó parte de una reforma integral, cuyo objetivo fue elevar a rango constitucional los derechos de los pueblos indígenas, motivo por el que también se reformaron los artículos 1, 2, 4 y 18 constitucionales.

## **2.2 Las reformas al artículo 115 constitucional de 1999.**

El Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Gobernación, publicó el día 23 de diciembre de 1999, el decreto que declaró reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>1</sup> El Programa Especial para un auténtico Federalismo 2002-2006 incluye como estrategia principal fortalecer a los gobiernos locales, contemplando al municipio como un orden de gobierno e incluyéndolo como actor en los proyectos del país.

Las modificaciones al artículo 115 constitucional tuvieron como objetivo principal devolver, de facto, a los municipios su naturaleza de gobierno y no únicamente de entidad administrativa, como se le consideró por muchos años. Las reformas versaron sobre los temas de gobierno y administración, facultad reglamentaria, servicios públicos, hacienda y patrimonio municipal, y desarrollo urbano.

En materia de gobierno y administración, una de las principales reformas consistió en cambiar el concepto de “municipio administrado” por el de “municipio gobernado”, reconociéndosele jurídicamente como un orden de gobierno que ejercerá sus facultades y obligaciones por conducto de un ayuntamiento, conformado por un presidente municipal, regidores y síndicos, que la ley determine.. Se fortalece el ámbito municipal al precisarse el objeto y los alcances de las leyes municipales que deberán expedir las legislaturas estatales, lineamientos básicos como un marco general de la administración pública municipal, canales y espacios de impugnación ciudadana ante actos realizados por la administración municipal, autonomía municipal para diseñar, planear y ejecutar obras, acciones y actos más allá de los tres años de gobierno, así como mecanismos normativos para dirimir y solucionar conflictos entre los municipios y el gobierno estatal. Se concede el mando de la policía preventiva municipal a los presidentes municipales.

En materia de facultad reglamentaria, se consolida este rubro en virtud de que los ayuntamientos no sólo tendrán la facultad de expedir, sino que tendrán facultad para aprobar sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. Se

crea la figura de leyes estatales en materia municipal, que fungen como un marco normativo estatal de aplicación municipal. Asimismo, se agregaron materias sobre las que los ayuntamientos pueden reglamentar, tales como organización administrativa, servicios públicos y funciones, participación ciudadana y vecinal.

En materia de servicios públicos, se les otorgó totalmente a los municipios la función de otorgar los servicios públicos. Anteriormente, tenían a cargo los servicios públicos cuando fuera necesario, y cuando lo determinara la legislación municipal o los estados, sin embargo, con esta reforma al introducir el término funciones, obliga a los municipios a prestar los servicios públicos<sup>2</sup> que les están encomendados de una manera integral. También con la reforma, los municipios están en la posibilidad de asociarse con otros municipios o estados para el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden, previa aprobación de las legislaturas de los estados.

En materia de hacienda y patrimonio municipal, se especifica la total autonomía sobre sus recursos hacendarios, y como contrapeso, las legislaturas locales podrán revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales, en cualquier momento del ejercicio. Se elimina la exención del pago del impuesto predial a las paraestatales y concesionarios de servicios públicos. Los ayuntamientos propondrán las cuotas y tarifas para el cobro de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así

---

<sup>2</sup> Los servicios públicos que están obligados a prestar los municipios son: agua potable, drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito.

como las tablas de valores unitarios de suelo y de construcción, que sirvan de base para el cobro del impuesto predial.

En materia de desarrollo urbano, se adiciona la facultad municipal para participar en la planeación del desarrollo regional, así como para autorizar el uso de suelo, además de la de controlar y vigilar el uso del mismo, siempre acordes con los planes generales en la materia. Se les otorga a los municipios la posibilidad de celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. También se le faculta al municipio para participar en la formulación y aplicación de programas del servicio de transporte público de pasajeros.

En términos generales las nuevas prerrogativas municipales derivadas de la reforma de 1999 fueron: a) Se confirmó al municipio como orden de gobierno, precisando que es gobernado por un ayuntamiento; b) Se establece enunciativamente la integración del ayuntamiento y reserva a la legislación local las precisiones que permitan decidir en cada estado, el número y tipo de integrantes del cuerpo edilicio; c) Define lineamientos generales para la integración de los Consejos municipales; d) Señala los temas que, haciendo uso de su facultad reglamentaria, el ayuntamiento debe regular, tales como la administración pública, los servicios públicos y la participación ciudadana; e) Menciona las bases generales del procedimiento administrativo, los medios e instancias de impugnación; f) Consigna los procedimientos para la celebración de convenios con el gobierno estatal, así como para la resolución de conflictos entre éste y los municipios; g) Propone casos y condiciones para que proceda la

asociación intermunicipal; h) Concede a los municipios una muy relativa facultad tributaria, permitiendo que éstos propongan a la legislatura local, las cuotas y tarifas impositivas.

En los artículos transitorios del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, respecto de las reformas del artículo 115 constitucional, además de la entrada en vigor de lo dispuesto en el decreto, que se configuraría noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, se dispusieron tres artículos transitorios de instrumentación indispensable en los municipios.

En el artículo segundo transitorio del decreto publicado en diciembre de 1999, se instruía a los estados para adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en el decreto, a más tardar en un año, a partir de su entrada en vigor. Esta disposición no se implementó en su totalidad por los estados, aún y cuando desde el año 2002 debieron haber estado adecuadas las treinta y un constituciones y leyes orgánicas o códigos municipales. Al mes de febrero de 2004<sup>3</sup>, veinticuatro estados habían adecuado sus constituciones políticas y leyes orgánicas o códigos municipales<sup>4</sup>, seis estados solamente habían

---

<sup>3</sup> Información publicada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal en la página web [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)

<sup>4</sup> Los estados que han adecuado la Constitución Política y la Ley Orgánica o Código Municipal son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

adecuado sus constituciones políticas<sup>5</sup> y un estado no había adecuado ni su constitución ni su ley orgánica<sup>6</sup>.

En el artículo tercero transitorio del decreto publicado en diciembre de 1999, se hace referencia a las funciones y servicios públicos, que conforme al decreto, ahora son de competencia de los municipios, se instruyó que en el caso de que alguna función o servicio público de los destinados al municipio, se hubiera estado prestando por los gobiernos estatales al momento de la entrada en vigor de las reformas, los municipios podrían asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento, y conforme a un programa de transferencia presentado por el gobierno del estado, en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el artículo quinto transitorio del decreto publicado en diciembre de 1999, se instruía a las legislaturas de los estados, que antes del inicio del ejercicio fiscal 2002, en coordinación con los municipios respectivos, se adoptarían las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo, que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, fueran equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederían, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las citadas contribuciones, con la finalidad de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

---

<sup>5</sup> Los estados que solamente han adecuado la Constitución Política son: Chiapas, Guerrero, México, Nuevo León, Quintana Roo y Tabasco.

<sup>6</sup> El estado que no ha adecuado ni la Constitución Política ni la Ley Orgánica es Yucatán.

La instrumentación de lo dispuesto en los artículos transitorios citados, representaría una reforma integral en los ordenamientos legales principales en que se sustentan los municipios, sin embargo, la falta de voluntad institucional y de colaboración intergubernamental, no ha permitido que esta reforma se lleve al cabo en su totalidad.

Esta reforma legislativa al artículo 115 constitucional, indudablemente representa un avance muy significativo en el fortalecimiento municipal, en donde la clave principal es el reconocimiento constitucional del municipio como orden de gobierno, sin embargo, a esta reforma le faltan elementos que consideramos esenciales y que forman parte de la propuesta de esta tesis.

### **2.3 El texto vigente del artículo 115 constitucional.**

Como ya se analizó anteriormente, el texto original del artículo 115 constitucional emitido por el Constituyente de 1917, ha sufrido varias modificaciones a través de estos ochenta y ocho años, sin embargo, los principios medulares siguen estando intactos en el precepto constitucional, y se continúa buscando la verdadera autonomía municipal.

Actualmente, el texto íntegro del artículo 115 constitucional es el siguiente:

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

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

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietario, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período 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 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 Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de 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 convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VIII 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; e*

*i).- Las demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas 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 corresponden. 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 otro 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 a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentas 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 su jurisdicciones territoriales:*

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

*f) Otorgar licencias y permisos para construcciones:*

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

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

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

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

*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 en 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.*

## **2.4 Otros artículos constitucionales y el municipio.**

Es el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que fundamentalmente detalla aspectos estructurales, facultades, prerrogativas y obligaciones del municipio, sin embargo, existen otros artículos constitucionales que otorgan facultades y obligaciones adicionales a los municipios.

En los artículos constitucionales 2º, 3º y 21, párrafo quinto, se configura una concurrencia entre los tres órdenes de gobierno. El artículo 2º dispone obligaciones de la federación, los estados y los municipios, que se deben observar para con los pueblos y comunidades indígenas. El artículo 3º dispone que es obligación de la federación, los estados y los municipios la impartición de educación preescolar, primaria y secundaria. El artículo 21 dispone que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivas competencias.

En el artículo constitucional 21, párrafo sexto, se coordinan funciones entre los tres órdenes de gobierno. Este artículo dispone que la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

En los artículos constitucionales 3º, fracción VIII, 31, fracción IV, 36, fracciones I y V, 73, fracciones XXIX-I, XXIX-J, XXIII, XXIX-C y XXIX-G, 108, párrafo cuarto, 116, fracción VIII, y 123, fracción XXV, se regula la vida municipal. El artículo 3º, fracción VIII, dispone la obligación para los municipios de cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia educativa. El artículo 31, fracción IV,

obliga a los mexicanos a contribuir con los gastos públicos de la federación, los estados y los municipios. El artículo 36, fracciones I y V, obliga a los ciudadanos mexicanos a inscribirse en el catastro municipal y a desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida. El artículo 73, fracciones XXIII, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, dispone como facultades del Congreso expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública; expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, los estados y los municipios en materia de asentamientos humanos; expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y los municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico; expedir leyes que establezcan las bases para coordinar las acciones en materia de protección civil de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. El artículo 108, párrafo cuarto, dispone que las Constituciones de los Estados de la República deberán precisar el carácter y responsabilidades de servidores públicos de los estados y municipios. El artículo 116, fracción VIII, dispone la posibilidad que existe de que los estados asuman la prestación de los servicios públicos o la ejecución y operación de obras, a cargo de los municipios, cuando éstos argumentaran la imposibilidad de realizarlas, y mediante la celebración de los respectivos convenios. El artículo 123, fracción XXV, hace referencia a la gratuidad del servicio municipal de empleo.

En los artículos constitucionales 27, fracción VI, 31, fracción II, 73, fracción XXIX, párrafo segundo, 105, fracción I, 123, fracción XXVI y 130, párrafo último, se le otorgan potestades a los municipios. El artículo 27, fracción VI, dispone la plena capacidad de los municipios para adquirir y poseer bienes raíces para su función pública. El artículo 31, fracción II, dispone la facultad de los ayuntamientos para que los mexicanos reciban instrucción cívica y militar. El artículo 73, fracción XXIX, párrafo segundo, dispone la facultad de los municipios para participar del porcentaje del impuesto sobre energía eléctrica. El artículo 105, fracción I, faculta al municipio para presentar y sostener una controversia constitucional con la federación, el Distrito Federal, otro municipio o el estado al que pertenezca. El artículo 123, fracción XXVI, faculta a la autoridad municipal para legalizar los contratos de trabajo entre un mexicano y un empresario extranjero. El artículo 130, párrafo último faculta al municipio para ejercer las facultades y responsabilidades que señale la ley en materia de culto público, iglesias y agrupaciones religiosas.

En el artículo constitucional 117, fracción VIII, párrafo segundo, se dispone una restricción a los municipios. Este artículo dispone que los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, cuando éstos no sean destinados a inversiones públicas productivas.

De lo anterior, se desprende que el municipio está inmerso en varios artículos constitucionales que lo dotan de facultades y obligaciones en diferentes materias, como en asentamientos humanos

o en ecología y medio ambiente, lo que demuestra que federación, estados y municipios, tienen facultades concurrentes por ser éstos los órdenes de gobierno existentes en el Estado mexicano.

Asimismo, este hecho se confirma al regular la participación municipal en algunas leyes federales. La Ley de Planeación vincula el proceso de planeación nacional con el municipio. La Ley de Coordinación Fiscal coordina el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y Distrito Federal, establece la distribución de las participaciones y fija reglas de colaboración administrativa entre las autoridades fiscales. La Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, reglamentan la concurrencia, en la materia, entre federación, estados y municipios. La Ley de Aguas Nacionales, la Ley Agraria, la Ley Forestal y la Ley General de Desarrollo Social, subrayan la coordinación y establecen mecanismos al respecto. La Ley de Educación, la Ley de Coordinación para la Educación Superior, la Ley General de Bibliotecas, la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, otorgan atribuciones a los municipios o les permiten participar en algunas de las actividades que éstas norman. La Ley General de Población, la Ley de Nacionalidad, Ley del Escudo, la Bandera e Himno Nacional, la Ley de Información Estadística y Geografía, la Ley General de Protección Civil y la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, asignan obligaciones para los municipios.

### 3. EL MUNICIPIO Y SUS FUNCIONES.

#### 3.1 El Ayuntamiento como órgano de representación popular.

Una vez que se ha conceptualizado lo que es el municipio, se han establecido cuáles han sido sus antecedentes históricos y se ha determinado el fundamento jurídico de su existencia, en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el siguiente cuestionamiento a responder es ¿cómo funciona un municipio?

El municipio está regido por un órgano de gobierno denominado ayuntamiento<sup>1</sup>, que tiene una vigencia de tres años<sup>2</sup>, término por el que fueron elegidas las personas que lo integran, mediante elección popular, y es en el Plan de Desarrollo Municipal en donde se plasma el proyecto de gobierno que se ejecutará durante ese periodo.

La Ley Orgánica Municipal es la columna vertebral de la regulación aplicable al municipio, es en este ordenamiento en donde se regulan las bases para la integración y organización en el ámbito

---

<sup>1</sup> El término ayuntamiento proviene del latín *adiunctum*, que era la forma nominal del verbo *adiungere*, juntar, reunir.

<sup>2</sup> En el Estado de Coahuila, mediante publicación de fecha 16 de noviembre de 2001 en el Periódico Oficial del Estado, el H. Congreso del Estado dispuso que el período de gobierno municipal sería de cuatro años, aplicándose esta disposición a partir del primero de enero de 2005.

municipal del territorio, la población y el gobierno, así como los lineamientos básicos de la administración pública municipal.<sup>3</sup>

### **3.1.1 Integrantes del ayuntamiento.**

El ayuntamiento se integra por el presidente municipal, el síndico o síndicos y los regidores.<sup>4</sup>

El presidente municipal es el encargado de ejecutar las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del funcionamiento de la administración pública municipal. El presidente municipal como principal figura del ayuntamiento, ejerce un cargo de larga tradición en la historia municipal. El presidente municipal es electo popularmente por elección directa y no puede reelegirse para el periodo inmediato.<sup>5</sup>

El síndico, cuyo vocablo proviene del latín *syndicus*, que deriva de la palabra griega *síndicos*, de *syn*, con, y *dike*, justicia, es el encargado de la defensa de los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento. En un ayuntamiento existe la posibilidad

---

<sup>3</sup> En algunos Estados, tales como Chihuahua, Tamaulipas y Coahuila, se ha adoptado la denominación de Código Municipal para aplicarla a la legislación destinada a estos fines, sin embargo, la regla general sigue siendo que se llame Ley Orgánica Municipal.

<sup>4</sup> La referencia de presidentes municipales, síndicos y regidores no existía en el texto original del artículo 115 de la constitución de 1917, sino hasta 1933 cuando se establecen normas de elección para éstos, bajo el principio de no reelección.

<sup>5</sup> Uno de los puntos principales, que la Junta de Alcaldes de la Conferencia de Municipios de México (CONAMM) está proponiendo al Congreso de la Unión es eliminar los impedimentos jurídicos para la reelección de los gobiernos locales y realizar las acciones necesarias para ampliar el periodo de las administraciones a cuatro años. Los municipios del Estado de Coahuila a partir del primero de enero de 2005, ya tienen periodos de gobierno de cuatro años.

de que existan hasta dos síndicos, dependiendo del número de habitantes en el municipio o de lo dispuesto legalmente<sup>6</sup>. Entre sus funciones, con algunas variantes según el municipio, están la de vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales; mantener actualizado el inventario de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; revisar y firmar los estados de cuentas de la tesorería municipal y remitirlos para su revisión al Congreso del Estado; vigilar que la Cuenta Pública se presente oportunamente para su revisión al Congreso del Estado; practicar, a falta o en auxilio del ministerio público, las primeras averiguaciones sobre hechos que haya alterado el orden público; comparecer y suscribir los contratos y demás actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio.

Los regidores son autoridades municipales que fungen como portadores y voz de la población. La historia del municipio en México, nos demuestra que la figura del regidor, de origen hispano, es producto de los esfuerzos incesantes de la ciudadanía por abrirse espacios de representación real. El número de regidores en el ayuntamiento depende del número de habitantes en el municipio. Entre sus funciones, con algunas variantes según el municipio, están la de vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas; presentar su programa anual de trabajo e informar al ayuntamiento el cumplimiento de sus tareas; proponer al ayuntamiento acuerdos para mejorar los diversos ramos de la administración y la prestación de los servicios públicos municipales; presidir y desempeñar las comisiones que les

---

<sup>6</sup> En los estados de Chihuahua y Baja California, por disposición de la Constitución local, todos sus municipios cuentan con un solo síndico.

encomiende el ayuntamiento; asistir a los actos oficiales y a las sesiones de cabildo.

Los síndicos y regidores son electos según el principio de representación proporcional y el sistema de planillas, metodología a cuestionar en virtud de que, si bien los regidores son los representantes y la voz de la población en el ayuntamiento, no es la población quien los elige sino los partidos políticos quienes deciden a qué personas poner en las planillas de candidatos a regidores.

### **3.1.2 El Cabildo municipal.**

El cabildo<sup>7</sup> es el cuerpo colegiado integrado por el presidente municipal, el síndico o síndicos y los regidores, que funciona como asamblea deliberante para analizar, discutir y decidir todos los asuntos sometidos a su consideración o que de acuerdo a las leyes le competen.

Para el desempeño de sus responsabilidades, el cabildo funciona a través de comisiones integradas o encabezadas por regidores o síndicos. Las comisiones tienen por objeto distribuir la vigilancia del buen funcionamiento de la administración pública municipal, así como el análisis y la emisión de propuestas de solución para ciertos acuerdos del ayuntamiento. Las comisiones que se integran pueden ser permanentes, transitorias o especiales y se determinan por cada

---

<sup>7</sup> El término cabildo está vinculado a la cultura del municipio español e hispanoamericano.

ayuntamiento, según lo dispuesto en sus leyes orgánicas municipales o códigos municipales y en la reglamentación respectiva. Generalmente, las comisiones son en los rubros de hacienda pública, gobernación, seguridad pública, educación, comercio, salud, obras públicas, servicios públicos, desarrollo rural, turismo, participación social de la mujer y ecología.

El ayuntamiento delibera los asuntos de su competencia en sesiones de cabildo. Las sesiones se efectúan una o dos veces al mes, según lo disponga cada ayuntamiento. Las sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias, públicas o privadas y solemnes. Las sesiones ordinarias se realizan de acuerdo a un calendario y se atienden asuntos comunes de gobierno; las sesiones extraordinarias son las que se convocan con carácter de urgente para resolver asuntos específicos; las sesiones privadas son en las que exclusivamente están presentes los miembros del ayuntamiento; las sesiones públicas son en las que pueden estar presentes personas que no sean miembros del ayuntamiento, incluso existe la modalidad de que sean públicas abiertas para que la población participe; las sesiones solemnes se realizan cuando se instala el ayuntamiento, al conocer el informe presidencial, al recibir al presidente de la república, al gobernador o a visitantes distinguidos. Para que las sesiones tengan validez se requiere que la mayoría de sus miembros estén presentes. Las sesiones de cabildo se regulan por un reglamento municipal que dispone lo relativo para su organización y desarrollo.

### **3.2 Facultades y obligaciones de los municipios.**

Por su fundamento jurídico, es principalmente del artículo 115 constitucional, analizado en el capítulo segundo, de donde emanan las facultades de los municipios, así como de las leyes federales, constituciones locales de cada estado, de las leyes orgánicas municipales o códigos municipales y de diversas leyes del estado.

Las principales facultades y obligaciones de los municipios son: administrar su hacienda, recaudar impuestos, expedir bandos, reglamentos y demás ordenamientos, prestar servicios públicos, realizar obras de infraestructura, celebrar convenios, administrar su patrimonio, planear en materia de desarrollo urbano, intervenir en controversias constitucionales.

La facultad municipal de administrar su hacienda trae aparejadas las facultades de recaudar y de presupuestar. La hacienda municipal es el conjunto de actividades en torno a los recursos y a los bienes patrimoniales que tiene y debe tener el ayuntamiento para el cumplimiento de sus obligaciones. Estas actividades versan sobre cuatro elementos que son ingreso, egreso, patrimonio y deuda.

El ingreso es el recurso en dinero o en especie que obtiene el municipio mediante su facultad de recaudar contribuciones<sup>8</sup>, las cuales

---

<sup>8</sup> El artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obliga a los mexicanos a contribuir con los gastos públicos de la federación, estados y municipios, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

son impuestos<sup>9</sup>, derechos, contribuciones especiales, productos y aprovechamientos. Además de estas contribuciones que obtiene el municipio, también forman parte de los ingresos municipales las participaciones federales. Las participaciones federales son ingresos que percibe el municipio, provenientes de una potestad que constitucionalmente les fue otorgada, pero que ha sido suspendida en virtud de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la celebración del Convenio de Colaboración Administrativa y sus Anexos.<sup>10</sup> Los ingresos a los que está facultado un municipio para recaudar deben estar dispuestos en las leyes municipales de hacienda y de ingresos, que expiden los Congresos de los estados. Asimismo, el ayuntamiento elabora un presupuesto de los ingresos que se consideran recaudar en un ejercicio fiscal y está facultado para elaborar un proyecto de Ley de Ingresos municipal, que deberá remitirse para su aprobación al Congreso del estado.

El egreso o gasto público son las erogaciones que efectúa el ayuntamiento por concepto de gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, así como pagos de pasivos y deuda pública, con la finalidad de efectuar sus funciones gubernamentales. El gasto público se efectúa con los ingresos municipales que se perciben en el ejercicio fiscal, y fundamentado en el presupuesto de egresos, que es el documento mediante el que se asignan recursos a los programas

---

<sup>9</sup> El principal impuesto que recauda el ayuntamiento es el impuesto predial, y es por medio de este impuesto que los municipios mexicanos obtienen sus mayores ingresos propios.

<sup>10</sup> Lo relativo a las participaciones federales que percibe el municipio se regula, a nivel federal, en la Ley de Coordinación Fiscal, y a nivel estatal, en la disposición legal que emita cada estado al respecto.

municipales a efectuarse durante un ejercicio fiscal, y aprobado por el ayuntamiento. Esta facultad presupuestal fortalece la autonomía financiera del municipio, no así el hecho de que sea el Congreso del estado quien aprueba la ley de ingresos municipal y las tablas de valores unitarios de terreno y construcción, fundamentales para el cobro del impuesto predial.

El patrimonio municipal es el conjunto de propiedades, recursos materiales y de infraestructura que pertenecen al municipio y que son utilizados para el cumplimiento de sus funciones y objetivos. También forman parte del patrimonio municipal los recursos naturales y culturales.

La deuda es el conjunto de obligaciones de pasivo, derivadas de financiamientos, que adquiere el ayuntamiento con el objeto de cubrir gastos municipales o para la realización de inversión productiva.

La facultad reglamentaria consiste en la posibilidad del ayuntamiento de expedir, de acuerdo en leyes emitidas por los congresos de los estados, el bando de policía y gobierno, los reglamentos, las circulares y las disposiciones administrativas de observancia general que regulen al municipio. El bando de policía y gobierno es el conjunto de normas que regulan de manera específica, de acuerdo a la Constitución y Ley Orgánica municipal, el funcionamiento del ayuntamiento y de la administración municipal, así como todo lo relativo a la vida pública municipal, conteniendo todas las disposiciones necesarias para garantizar la tranquilidad y seguridad de

los habitantes del municipio; el reglamento es el instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula la acción gubernamental en dos vertientes básicas, del ayuntamiento hacia la población, y de la población entre sí y con relación al ayuntamiento; la circular es el oficio e instructivo de cumplimiento obligatorio al interior del ayuntamiento y la administración municipal, que gira alguna orden expresa sobre algún asunto en particular; y la disposición administrativa es el documento de carácter oficial que establecen y regulan los sistemas y procesos de administración municipal o el documento que establece el enlace de comunicación administrativa e institucional.

La obligación de prestar los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto, panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; y seguridad pública, corresponde al municipio. Los servicios públicos satisfacen las necesidades de la población, motivo por el que los habitantes califican las administraciones municipales en gran medida por la calidad de los servicios públicos recibidos. Los servicios públicos pueden ser prestados por el municipio de manera autónoma; concesionando el servicio a particulares; asociándose con otros municipios del mismo estado o de otro estado, mediante la celebración de convenio; o cuando las circunstancias así lo determinen, los prestará el estado. El servicio de seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito no se podrá concesionar, y además en materia de seguridad

pública el municipio se tiene que coordinar con la federación y el estado.

La obligación de prestar los servicios públicos trae como consecuencia la realización de obras que contribuyan al bienestar de la población. Además de los recursos propios de los que el ayuntamiento pueda disponer para la inversión en infraestructura, el municipio recibe de la federación recursos para infraestructura social municipal que se deben destinar para la realización de obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.<sup>11</sup>

El municipio tiene facultades de territorialidad y ecología que le permiten formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tierra; crear y administrar las zonas de reservas ecológicas; así como otorgar licencias y permisos para construcción.

---

<sup>11</sup> En el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal se destinan recursos en el Ramo 33. De los siete fondos correspondientes al ramo 33, dos fondos corresponden a los municipios: III) Fondo de Infraestructura Social Municipal y IV) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. Estos fondos se regulan en la Ley de Coordinación Fiscal y los recursos provenientes de éstos son a los que se les denomina como “etiquetados”, en virtud de que la aplicación de los recursos debe destinarse a fines específicos, y está regulada y supervisada.

El municipio tiene facultad para intervenir en controversias constitucionales, que deban ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra la federación, el distrito federal, un municipio de otro estado, el estado al que pertenezca u otro.

Estas facultades municipales han permitido al municipio constatar su carácter de orden de gobierno. Tal es el caso de que cuando se ha tratado de mermar su facultad reglamentaria, facultad emanada del artículo 115 constitucional y plasmada en el artículo a partir de su reforma en 1999, ha demostrado que cuando un estado se excede en las leyes en materia municipal que expide, puede acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación e interponer una controversia constitucional en contra del estado, y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva de inconstitucionales los artículos emitidos por la legislatura estatal, reconociéndole al municipio su carácter de orden de gobierno.<sup>12</sup>

### **3.3 La administración pública municipal.**

El conjunto de las dependencias y entidades que conforman la esfera de acción de la presidencia municipal, es a lo que se le denomina la administración pública municipal, y cuyas acciones tienen

---

<sup>12</sup> Controversia Constitucional Núm. 12/ 2001 interpuesta por el Ayuntamiento del Municipio de Tulancingo de Bravo, Estado de Hidalgo en contra del Congreso y Gobernador Constitucional del estado de Hidalgo, en la que el acto reclamado fue la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el día 16 de abril de 2001. Esta controversia fue resuelta el 07 de julio de 2005 a favor del municipio.

como objetivo cumplir o hacer cumplir la voluntad de gobierno. Es el presidente municipal el responsable de la administración municipal.

Es la ley orgánica o códigos municipales de cada entidad en donde se establecen las facultades y obligaciones del presidente municipal, y en términos generales y comunes a todas las entidades son: planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen por acuerdo del ayuntamiento; cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos; convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo; informar anualmente a la población, en sesión pública y solemne del ayuntamiento, sobre el estado que guarda la administración y el avance del plan municipal de desarrollo y de los programas municipales durante ese año; proponer al ayuntamiento las comisiones en que deben integrarse los síndicos y regidores; presentar a la consideración del ayuntamiento para su aprobación, las propuestas de los nombramientos y remociones de algunos titulares de dependencias; conducir la elaboración y el desarrollo del plan municipal de desarrollo, los programas de desarrollo urbano, los programas anuales de obras y servicios públicos, así como vigilar el cumplimiento de cada una de las acciones que correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal; promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal; celebrar los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos; informar durante las sesiones ordinarias del ayuntamiento, sobre el estado de la administración municipal y el

avance de sus programas; promover la formación de los organismos municipales de planeación y presidir sus reuniones de trabajo; vigilar la correcta administración del patrimonio municipal; disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le correspondan.

El régimen administrativo lo integran los funcionarios y los empleados municipales. Los funcionarios son las personas que ocupan los mandos superiores y medios de la administración, su principal función es la de aplicar, operar y hacer que se cumplan las decisiones tomadas por el presidente municipal o el cabildo. Los empleados son las personas de las que dispone la administración municipal para apoyar y auxiliar a las autoridades y a los funcionarios.

En virtud de la gran cantidad de municipios existentes en México y la heterogeneidad de los mismos, la estructura orgánica en cada uno de ellos es diferente. El número y tipo de unidades administrativas lo determina cada municipio, debido a que éstos poseen autonomía orgánica y técnica para el ejercicio y la acción administrativa local.

Independientemente de la estructura orgánica que tenga cada municipio, hay tres áreas que todos los municipios tienen, sin importar cómo se les denomine en cada uno, éstas son: la secretaría general, la tesorería y obras públicas. El titular de la secretaría general tiene la función de fedatario, es quien levanta las actas de cabildo y las asienta en el libro respectivo, así como autoriza con su firma las actas, acuerdos y documentos que emanan del ayuntamiento o del presidente. El titular de la tesorería tiene la responsabilidad del cobro de las

contribuciones que corresponden al municipio, así como las cuestiones administrativas, como el manejo de los recursos humanos y materiales, y las cuestiones contables y financieras. El titular de obras públicas es el responsable de ejecutar la obra pública que se decida realizar en el municipio, ya sea con recursos propios o con recursos del ramo 33.

Aún y cuando las funciones que los titulares de las dependencias de la administración pública municipal tienen a su cargo, implican ciertos perfiles profesionales, en la mayoría de los municipios no se disponen requisitos específicos para los titulares de las dependencias y mucho menos se establecen criterios como la profesionalización del servicio civil de carrera. Este hecho limita el ejercicio de la función pública y frena el crecimiento profesional de los servidores públicos.

### **3.4 El gobierno municipal comparado.**

La institución municipal, con sus antecedentes más remotos en Roma, tal y como coinciden varios autores, evolucionó en diversos países del mundo y ha dado lugar a diferentes regulaciones jurídicas, según los sistemas de cada país. Existen países que no reglamentan la institución municipal en sus constituciones, tal es el caso de países como Argentina, India y Estados Unidos; otros países realizan una muy elemental reglamentación, generalmente relacionada con el principio de autonomía municipal, como sucede en las constituciones de Bolivia, España, Alemania e Italia; en cambio existen países cuyas constituciones regulan específicamente la existencia municipal, caso en

el que se encuentran países como México, Brasil, Colombia, Chile, Perú y Venezuela. El hecho de que algunos países no regulen la institución municipal en sus constituciones, no implica que esta institución sea inexistente, sino que se regula en ordenamientos jurídicos específicos.

Países como México, Brasil, Honduras, Uruguay, Bolivia, Guatemala, Estados Unidos de América, Perú, El Salvador, Colombia, Ecuador, España, Alemania, Costa Rica, Venezuela, Panamá, Finlandia y Paraguay, tienen a la institución municipal como parte de su sistema, pero ¿cuáles son los tópicos en común que tienen estos gobiernos municipales? Representan la unidad política básica, aún y cuando existan subdivisiones geográficas, demográficas o culturales, que estén supeditadas; las autoridades municipales son electas; existencia de un órgano colegiado de deliberación con un responsable de la ejecución de las políticas; tienen la responsabilidad de prestar o supervisar los servicios públicos; participan de los ingresos y las rentas del gobierno nacional; comparten algunas funciones y atribuciones con los otros ámbitos de gobierno, en un esquema similar al de concurrencia; en materia financiera existe un control central que revisa el ejercicio de los recursos; durante los últimos quince años se han suscitado reformas jurídicas para favorecer la autonomía municipal o para intensificar los procesos de descentralización, según la forma de gobierno de cada país.

Los diecisiete países con gobiernos locales como la instancia de gobierno más cercana a la población, también tienen diferencias en sus esquemas gubernamentales, tal es el caso de Honduras en el que se

permite la reelección de autoridades municipales, aunque con limitantes en cuanto al número de periodos o a la inmediatez entre uno y otro, o que es obligatorio que los municipios participen de los beneficios de la explotación o industrialización de los recursos naturales en su jurisdicción; en Brasil, los municipios tienen competencia exclusiva respecto de la protección y eventual explotación del patrimonio histórico; en El Salvador, los órganos municipales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones para la realización de obras específicas; en Venezuela, corresponde a los municipios el cobro de patentes industriales; en Costa Rica y Paraguay, los gobiernos municipales pueden acceder a créditos privados nacionales e internacionales, bajo supervisión del ministerio de hacienda; en Bolivia, quien revisa el manejo y uso de los recursos municipales es el Senado; en Panamá, los municipios de una misma provincia pueden establecer un tesoro y una administración fiscal comunes; en Guatemala, su constitución compromete a los gobiernos municipales a destinar, como mínimo el 8% de su presupuesto, a la construcción de obras públicas; el régimen norteamericano, como en algunos países europeos, como Finlandia, no existe un estatuto único para las comunidades locales.

Si bien existen diferencias en los gobiernos locales de varios países así como coincidencias, es de medular importancia que en todos los gobiernos locales hayan existido reformas para suscitar su autonomía o descentralización, hecho que sustenta el fenómeno municipal como una tendencia global, y que se confirma con la constitución de asociaciones mundiales de gobiernos locales.

La Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales, creada en el año de 2004, cuya misión es ser la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales, y ante la vasta comunidad internacional, surgió de la unificación de tres organizaciones, la Unión Internacional de Autoridades Locales, la Federación Mundial de Ciudades Unidas y Metrópolis. La Unión Internacional de Autoridades Locales es la más antigua de las organizaciones mundiales de gobiernos locales con miembros en más de cien países en todas las regiones del mundo. Esta Unión ha jugado un papel activo en la promoción de la descentralización y de la autonomía local y ha pugnado por la adopción de la Carta Mundial de la Autonomía Local. Sus principales ejes de trabajo han sido el fortalecimiento de las instituciones locales, la participación de las mujeres en las decisiones locales, así como la representación de los gobiernos locales en el desarrollo sostenible y la urbanización. La Federación Mundial de Ciudades Unidas, desde hace cuarenta y cinco años, ha construido una poderosa red de mil cien ciudades en más de ochenta países, ha sido defensora de la democracia local, la cooperación y la solidaridad entre ciudades. Asimismo, ha desarrollado redes y programas de cooperación temática en aspectos esenciales para las ciudades, tales como el medio ambiente, la gestión urbana y la inclusión social, y ha instrumentado programas de cooperación descentralizada y gestionado recursos financieros para apoyar las actividades y proyectos internacionales de sus miembros. La Metrópolis es una asociación internacional que agrupa a ochenta y un ciudades

con población superior al millón de habitantes. Desde 1984, Metrópolis ha dado prioridad al intercambio de experiencias para responder concretamente a los problemas de las grandes ciudades en áreas como planeación urbana, desarrollo económico, medio ambiente y transporte.

La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, cuyos orígenes se remontan a lo que fue el Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Administradores Locales, fundado en 1981, desarrolla un intenso trabajo dirigido a representar los intereses de los gobiernos locales, ciudades y Asociaciones Nacionales de Gobiernos Locales, y a establecer vínculos de cooperación con instituciones que trabajan por la promoción, el desarrollo y la democracia local.

## **4. INCONGRUENCIAS EN TORNO AL MUNICIPIO**

### **4.1 Municipio y federalismo mexicano.**

La determinación jurídica de la libertad municipal y el reconocimiento de su autonomía han sido objeto de debate desde la Constitución de 1857, principios municipalistas que convergen entre dos paradigmas conceptuales sobre el federalismo mexicano.

Por un lado, el paradigma tradicional desde su concepción del federalismo mexicano, para el cual el municipio corresponde al régimen interior de los estados, tal como se concibió desde el poder constituyente de 1824.

Del otro lado, el paradigma amplio del federalismo, que avanzó hacia la inserción de la libertad municipal en el artículo 115 Constitucional, mediante la definición básica del municipio y, posteriormente, el establecimiento de sus bases mínimas.

Entre ambos paradigmas se ha definido al municipio libre en la Constitución del país, y a medida que ha transcurrido el tiempo, aunado a los esfuerzos municipales por ser verdaderamente autónomo, se ha favorecido a la concepción ampliada del federalismo. Aún y cuando la inserción del municipio como libre y autónomo se pudiera ver como un ejercicio inacabado, es de relevancia hacer notar que el desarrollo

conceptual del municipio en la Constitución mexicana ha implicado la construcción de un concepto de federalismo que incluye al municipio como componente básico.

La polémica teórica municipal en el federalismo, ha tenido también aparejado un proceso político práctico. La historia política nos muestra la inercia de centralización y autoritarismo, que ha recaído en los gobiernos municipales. Los estados, por conducto de sus poderes ejecutivos y legislaturas estatales, no desplegaron las reivindicaciones municipales en sus marcos jurídicos, tal y como lo muestra la no implementación en el tiempo dispuesto por la reforma del artículo 115 Constitucional, publicada por decreto en diciembre de 1999, y que obligaba a los estados a la adecuación de sus Constituciones y leyes. Hecho que se demuestra en la controversia constitucional interpuesta por el municipio de Carmen, Estado de Campeche, con fecha tres de febrero de 2005, en la que demandó invalidez de actos de autoridad, destacando como concepto de invalidez el incumplimiento del estado de adecuar su Constitución y leyes, conforme a lo dispuesto en el decreto de 1999, y que en noviembre de 2006 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de salvaguardar el orden jurídico en el Estado de Campeche, determinó que la legislatura local, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la ejecutoria, deberá realizar las adecuaciones en materia municipal, sean en la Constitución local o

en las leyes ordinarias, ajustándose particularmente al artículo 115, fracción II, inciso b), constitucional.<sup>1</sup>

En estas condiciones políticas, el desarrollo institucional municipal ha sido frenado en la práctica por los estados, siendo muy pocos los que han fomentado la libertad municipal. Si bien algunos estados han añadido lo dispuesto por el decreto de 1999, se han limitado a incluir las disposiciones Constitucionales, sin innovar el diseño institucional municipal o revisar anacronismos existentes.

Tal y como se ha mostrado, la trayectoria Constitucional del municipio mexicano, ha implicado modificar la estructura del Estado, al reconocer tres órdenes de gobierno, sin embargo el concepto de federación plasmado en el artículo 40 Constitucional únicamente contempla a las entidades federativas y al gobierno federal, sin incluir a los municipios.<sup>2</sup>

Por lo tanto, el concepto de federación plasmado en la Constitución persiste en el marco tradicional que remite al municipio al entorno de los estados, y al mismo tiempo otros artículos Constitucionales, tales como el 3º, el 21 o el propio 115, enuncian tres órdenes de gobierno.

---

<sup>1</sup> Controversia constitucional 7/2005 promovida por el municipio de Carmen, Estado de Campeche, fallada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de noviembre de 2006.

<sup>2</sup> Artículo 40 constitucional: “ Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En la práctica la evolución política, jurídica y administrativa del municipio, también demuestra la estructura tridimensional del estado mexicano, tal como lo demuestra la Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, en la que se asume la interacción de los tres órdenes de gobierno en la provisión de las funciones y políticas públicas nacionales.

Asimismo, en el Programa Especial para un auténtico Federalismo 2002-2006, que fue el plan de acción del ejecutivo federal en materia de federalismo y vinculado a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se alude a los tres órdenes de gobierno. De facto, la misión del programa es “ *asegurar la transición exitosa del centralismo a un Auténtico Federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno*”.

De esta manera, la evolución jurídica del municipio en la Constitución, su evolución institucional y la práctica intergubernamental, muestra el desfase en el concepto vigente del federalismo, lo que implicaría revisar la congruencia entre la libertad municipal y su expresión en el articulado Constitucional.

## 4.2 Municipio y soberanía popular.

En el Diccionario de Política, *“en sentido amplio el concepto político-jurídico de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto tal concepto está estrechamente vinculado al de poder político: en efecto, la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho. Obviamente la soberanía se configura de distintas maneras según las distintas formas de organización del poder que se han dado en la historia de la humanidad: en todas podemos encontrar siempre una autoridad suprema, aunque luego se explique o sea ejercida de maneras muy distintas”*.<sup>3</sup>

Para el autor Jorge Carpizo, *“la palabra soberanía proviene de los vocablos super-omnia; luego, etimológicamente, significa sobre todo poder. Soberanía es la facultad exclusiva de un pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que el mismo se ha dado. La soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres. La soberanía es la base de todas las instituciones jurídico-políticas. La soberanía radica*

---

<sup>3</sup> BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola y PASQUINO Gianfranco bajo la dirección de, *Diccionario de Política*, 14ª ed. en español, México, Siglo XXI Editores, 2005, p. 1483.

*por esencia en el pueblo, éste es el principio y fin de toda la organización política.*<sup>4</sup>

La evolución Constitucional del municipio de órgano administrativo a órgano de gobierno se fundamenta en el ejercicio de la soberanía popular, su existencia no es producto de algún poder externo o la extensión administrativa de los gobiernos estatales. La soberanía popular es la base política y jurídica del municipio como ámbito de gobierno.

México ha reconocido constitucionalmente desde 1824, el principio de que la soberanía reside originariamente en el pueblo<sup>5</sup>. De acuerdo con este principio, la soberanía popular es ejercida desde la comunidad política mas cercana a la comunidad, es decir, el gobierno local.

El órgano que gobierna al municipio es el ayuntamiento, el cual es producto de la elección popular y expresa la soberanía ejercida por el pueblo. Si bien la fórmula para la elección de los ayuntamientos es o no la adecuada, lo importante es que éstos se conforman con base en la elección popular, es el ciudadano haciendo uso de su soberanía quien decide quién lo representa y quién lo gobierna.

---

<sup>4</sup> CARPIZO Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª ed., México, Ed. Porrúa/UNAM, 2003, p. 299.

<sup>5</sup> Es en el Capítulo I del Título Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se hace referencia a la soberanía nacional.

De este ejercicio soberano se deriva el municipio como institución componente de la estructura del Estado mexicano, y tal como cita Ma. Elena Janetti Díaz y Arturo Pontífes Martínez: *“Desde la perspectiva de la teoría política, lo que hace plena a una instancia de gobierno es su grado de legitimidad ante el conjunto y su legalidad al constituirse formalmente. En esta dimensión política, el elemento de protección institucional que requiere una claridad absoluta en la determinación de los ámbitos gubernativos, administrativos, sociales y jurídicos del municipio es la llamada autonomía municipal”*.<sup>6</sup>

La relación entre soberanía popular y municipio existe conceptualmente de manera indirecta, y no de manera explícita como constitucionalmente debería ser.

### **4.3 Municipio y funciones de entidad pública.**

El Estado como organización de la comunidad y para la dirección de la misma, está conformado por el elemento dinámico que se denomina gobierno. Se concibe al gobierno como una unidad que está dotada de poder de mando y que surge de la integración de los órganos públicos que ejercen las diversas funciones gubernamentales dentro del Estado, por conducto de diferentes órganos.

---

<sup>6</sup> JANETTI Díaz Ma. Elena y PONTÍFES Martínez Arturo, *La protección jurisdiccional y administrativa del Municipio*, México, CIDE, INAFED, Fundación Ford, 2004, p. 30.

Los órganos gubernamentales tienen la función de ejercer los mandamientos de la comunidad en apego a los ordenamientos jurídicos, siendo su responsabilidad velar por la seguridad interna del Estado y la procuración del bien común de la comunidad.

En nuestro país existe la clásica división, desde el punto de vista material, de las funciones públicas: legislativa, judicial y ejecutiva. De estas funciones públicas se derivan los actos particulares de gobierno que son las leyes, los actos jurisdiccionales y los actos administrativos, respectivamente.

La función legislativa se ejerce para reglamentar la organización total del Estado, regular la integración y funcionamiento de los órganos gubernamentales, así como la relación entre gobernados y gobernantes. Esta función está encomendada a un órgano colegiado, mediante un procedimiento debidamente establecido.

La función judicial tiene como objeto procurar la vigencia y observancia del ordenamiento jurídico mediante resoluciones fundamentadas en el derecho, que resuelvan conflictos de competencia, así como controversias surgidas entre particulares y gobernantes como entre los particulares mismos. Esta función se ejerce a instancia de parte, pública o privada, y conforme a un proceso previamente establecido.

La función ejecutiva comprende dos tipos de actividades: la administrativa y la política. Esta función comprende actividades para la

ejecución de leyes, para la satisfacción de necesidades colectivas y para la dirección del Estado en su conjunto.

¿Cuál es la relación entre el municipio y las funciones públicas? Estas tres funciones son las clásicas funciones de toda entidad pública, y en el ámbito municipal necesitan definirse tales funciones. Aún y cuando existen planteamientos que consideran al municipio como mero administrador de servicios, en la práctica el municipio lleva a cabo las funciones que lo constituyen como entidad pública.

La ejecución de la función ejecutiva es la que ha caracterizado al municipio como administrador de servicios y es la que realiza para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, la seguridad interna, la representación municipal ante los otros órdenes de gobierno y otras entidades públicas. Esta función es la que le está reconocida al municipio, siendo las otras dos no reconocidas ni definidas para el gobierno municipal.

En cuanto a la función legislativa, los ayuntamientos están facultados para expedir normas de carácter administrativo, dentro de los que se encuentran los Bandos y Reglamentos. Asimismo, aprueban sus Leyes y Presupuestos de Ingresos, que deben presentar para su aprobación a los Congresos de los estados, y acorde con los ingresos presupuestados, los ayuntamientos aprueban sus Presupuestos de Egresos

En mayo de 2005, por unanimidad, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció la facultad que tienen los municipios para crear sus propios reglamentos<sup>7</sup>. La ministra Olga Sánchez Cordero opinó al respecto: *“Fortalece la independencia de los municipios, fortalece la autonomía de los municipios, es un paso histórico en la vida municipal de este país... posibilidad de reglamentar cuestiones que antes no podían reglamentar, son atribuciones cuasi legislativas”*<sup>8</sup>.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido los siguientes criterios jurisprudenciales:

**MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.** *A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté*

---

<sup>7</sup> Este criterio se estableció durante la resolución de una controversia constitucional presentada por el municipio de Tulancingo, Hidalgo, contra el Congreso de ese estado, por considerar que los diputados locales habían invadido esferas de atribución de ese municipio.

<sup>8</sup> Declaración efectuada a noticieros Televisa y publicada en [www.esmas.com](http://www.esmas.com) el 31 de mayo de 2005.

*precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.<sup>9</sup>*

**LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la**

---

<sup>9</sup> Tesis P./J. 132/2005, en materia constitucional, con No. de Registro 173.929, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, Página 2069, emitida en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, 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, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas*

*específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.*<sup>10</sup>

**LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.** *La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano*

---

<sup>10</sup> Tesis P./J. 133/2005, en materia constitucional, con No. de Registro 176.948, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, Página 2068, emitida en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente*

*reservado a este último.*<sup>11</sup>

Si bien la función legislativa no le está reconocida al municipio ni existen los procedimientos respectivos para llevarla a cabo formalmente, éste las realiza por conducto del Cabildo municipal.

La figura del juez calificador representa la base del sistema de justicia municipal, imponiendo sanciones por faltas administrativas a los infractores, tales como multa, arresto y amonestación, reguladas en el bando o reglamento de policía y buen gobierno del municipio.

Con la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, uno de los aspectos apremiantes era el de constituir en los ayuntamientos un órgano jurisdiccional para dirimir las controversias entre los particulares y las diversas dependencias de la administración municipal, sin embargo son muy pocos los municipios que han establecido órganos jurisdiccionales, siendo el municipio de Tijuana el primero en contar con un organismo autónomo para resolver las controversias entre los particulares y la administración municipal.

El 12 de diciembre de 2001 el ayuntamiento de Tijuana aprobó el Reglamento de Justicia para el citado municipio, publicado en el Periódico Oficial del Estado Número 55, de fecha 14 de diciembre de 2001, dando origen al Tribunal Unitario Contencioso Administrativo

---

<sup>11</sup> Tesis P./J. 129/2005, en materia constitucional, con No. de Registro 176.949, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, Página 2067, emitida en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Municipal, mismo que ofrece una alternativa de solución para aquellas personas que sientan que se hayan violentado sus garantías a raíz de algún acto de cualquier autoridad municipal. Los objetivos del tribunal son: brindar a la ciudadanía la seguridad que todas las resoluciones que emitan las autoridades municipales, estén apegadas a las normas y principios legales vigentes; así como revisar la legalidad de los actos o acuerdos emitidos por la administración municipal. El tribunal está constituido por un juez primero, un juez segundo, dos secretarías de acuerdos, un secretario actuario, un administrador y un defensor público gratuito.

De esta manera se lleva al cabo la función judicial por los municipios, siendo ésta una función que no todos ejecutan, pero que deberían ejecutar en su carácter de orden de gobierno.

#### **4.4 Municipio y estructura jurídica constitucional.**

La relevancia del municipio en la estructura del Estado mexicano requiere ser correspondida con la estructura de la Constitución Política mexicana, para mantener una congruencia jurídica.

El municipio mexicano ha incrementado progresivamente su peso institucional en el Estado, como muestra su inclusión en el artículo 115 de la Constitución desde 1917 y las sucesivas reformas del referido artículo que han ratificado su definición como ámbito de gobierno, tal como se estableció con la reforma de 1999.

Aún antes de la reforma de 1999 al artículo 115 Constitucional, ya se reconocía constitucionalmente al municipio como instancia política. “El nuevo artículo 105 constitucional es el punto nodal del reconocimiento del municipio como entidad política capaz de recurrir a una defensa jurisdiccional por afectaciones que reciba de otros órdenes de gobierno y sus respectivas autoridades”.<sup>12</sup>

A partir de 1919, la Corte sostuvo la tesis de que el municipio no constituía un poder, y por tanto, no se encontraba facultado para interponer controversias constitucionales para defender sus intereses públicos, y en uno de los pocos casos en que el Máximo Tribunal nacional modificó, por medio de la interpretación jurisdiccional el sentido de la Constitución sin que su texto se hubiese reformado, a partir de la década de 1990 cambió el criterio sostenido por años, a fin de permitir a los municipios acceder a la controversia constitucional, y es a partir del 31 de diciembre de 1994, que los municipios tienen derecho a entablar controversias constitucionales, mediante una reforma judicial al artículo 105 Constitucional<sup>13</sup> que les permitió obtener legitimación procesal.

---

<sup>12</sup> JANETTI Díaz Ma. Elena y PONTÍFES Martínez Arturo, *La protección jurisdiccional y administrativa del Municipio*, México, CIDE, INAFED, Fundación Ford, 2004, p. 98.

<sup>13</sup> Artículo 105 constitucional: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: a).....; b) La Federación y un municipio; c).....; d).....; e).....; f) El Distrito Federal y un municipio; g) Dos municipios de diversos Estados; h).....; i) Un Estados y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y k).....”

El artículo 105 Constitucional no reconoce al municipio como un poder político, sin embargo, mediante su disposición le es reconocida una circunscripción y un espacio competencial que le es propio y que es garantizado y protegido por la Constitución y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Integrantes de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la Cámara de Diputados han expresado que el número creciente de controversias constitucionales interpuestas por los municipios contra otros niveles de gobierno o poderes refleja la necesidad de legislar para eliminar lagunas en perjuicio de la autonomía de los ayuntamientos.

Las resoluciones a las controversias constitucionales presentadas por los municipios han resuelto conflictos de límites municipales alterados por actos de los gobiernos de los estados, han dado lineamientos respecto de las aportaciones y participaciones federales a los municipios, se han deslindado competencias con la federación, se ha obligado al gobierno de un estado a transferir el servicio público de tránsito a un ayuntamiento y se ha declarado inconstitucional la pretensión de un gobernador de nombrar a los jefes de las policías municipales, entre muchas otras, y la más reciente resolución<sup>14</sup> ha sido en la que se condenó al Congreso del estado de Campeche para que, dentro del plazo de un año, proceda a realizar las adecuaciones en materia municipal, sean en la constitución local o en

---

<sup>14</sup> Controversia Constitucional 7/2005 interpuesta por el Ayuntamiento del Municipio de Carmen, Campeche, en contra del Congreso del Estado, fallado por el Tribunal Pleno el 28 de noviembre de 2006.

las leyes ordinarias, ajustándose en su totalidad al artículo 115, fracción II, inciso b), constitucional.<sup>15</sup>

Así, mientras que desde 1994 ya se reivindicaba al municipio como instancia política, fue hasta 1999 cuando se le otorgó el carácter de orden de gobierno, y actualmente, existen artículos que persisten en no reconocer al municipio como un orden de gobierno y que remiten la definición municipal al régimen interior de los estados. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

***MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.*** *A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el*

---

<sup>15</sup> Cabe señalar que como en otros estados, Campeche no ha ajustado su legislación local de acuerdo con las reformas constitucionales en materia municipal aprobadas en 1999.

*primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase "cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa", por la de "cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa", lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal.*

La estructura del vigente texto Constitucional no ha sido congruente con la evolución de su propio contenido, respecto a la institución municipal.

## 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

- La figura constitucional del municipio libre nace con el decreto publicado por Venustiano Carranza el 26 de diciembre de 1914. En la reforma publicada se sientan las bases para modificar el paradigma que predominó en los regímenes federales en México en el siglo XIX, que consideraba al municipio exclusivamente como parte del régimen interior de los estados y se crea no sólo el municipio como una institución constitucional federal, sino la “libertad municipal” en la figura del “municipio libre”.
- Una de las aportaciones a la Constitución Federal de 1917 fue la inclusión de un texto expreso para la regulación municipal, como lo es el artículo 115, cuyo contenido ha tenido diversas modificaciones en una serie de adiciones y reformas, entre las que destacan principalmente la de 1983 y la de 1999.
- A la reforma del artículo 105 Constitucional en 1994 no se le prestó la atención debida, siendo que ésta otorgó al municipio la calidad de sujeto activo y pasivo en los procedimientos de controversia constitucional, afirmando al municipio como verdadero poder público del Estado mexicano.
- A partir de la reforma de 1999 al artículo 115 Constitucional, se le otorgó al municipio el carácter de orden de gobierno, y si bien la elección de su órgano de gobierno, el Ayuntamiento, deviene de

un ejercicio de soberanía popular, esta reforma fue demasiado vaga, y el papel del municipio se encuentra todavía delimitado dentro de la estructura dual del federalismo mexicano, requiriendo la figura del municipio un nuevo diseño constitucional.

- Desde la perspectiva de gobierno local, el municipio en México se consolida como una instancia resultante de la soberanía popular, por tener un orden de gobierno surgido del sufragio universal. Hacer explícita la relación entre municipio y soberanía popular ratificaría la naturaleza democrática de éste, haciendo de esa relación la base esencial del gobierno. Con esta relación enunciada de manera directa, se ampliaría el espacio para la forma inmediata de ejercer la soberanía popular y la democracia, además de fundamentar de manera congruente el marco institucional del municipio, por lo que es necesario incluir al municipio dentro del texto del artículo 41 de la Constitución para quedar de la siguiente manera:

*Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y **los Ayuntamientos**, en los que toca a sus regímenes interiores, en.....*

- El concepto de federación plasmado en la Constitución debe incluir al municipio como orden de gobierno reconocido por la

misma en el artículo 115, por lo que el texto del artículo 40 de la Constitución debe quedar de la siguiente manera:

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

- Para reconocerle también expresamente la calidad de orden de gobierno al municipio, es necesario adicionar a la actual denominación del Título Quinto de la Constitución lo relativo al propio municipio, para quedar de la siguiente manera: “**De los Estados de la Federación, de los Municipios y del Distrito Federal**”.
- El municipio debe quedar bien definido como orden de gobierno, la distribución de sus competencias, el alcance de su facultad de autorregulación, la facultad expresa de las legislaturas estatales respecto de los municipios y los tipos de gobierno municipal, atendiendo a la heterogeneidad de éstos, deben expresarse constitucionalmente en el artículo 115, para lograr la efectiva transición de un municipio administrador de servicios públicos a un verdadero orden de gobierno.
- El carácter de orden de gobierno otorgado al municipio por la Constitución, a partir de 1999, ha sido la clave para que éste

ostente su autonomía; el punto de partida para rediseñar su marco jurídico y fortalecer la institución municipal, en un momento en el que los gobiernos locales a nivel internacional retoman la importancia de la institución política más antigua de la humanidad, por ser ésta la más cercana a la población.

- La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional permitía a las legislaturas de los estados desarrollar, especificar e innovar el contenido de dicha reforma constitucional, sin embargo, la mayoría, eludió esa opción para que sus municipios transitaran a convertirse en un verdadero orden de gobierno y se limitaron a transcribir y adecuar de manera muy delimitada las reformas, en el mejor de los casos, puesto que mucho de los estados adecuaron muy posteriormente a lo obligado por el decreto de 1999, sus constituciones y leyes respectivas.
- Es necesario incentivar a los municipios a pugnar y ejercer plenamente las facultades que constitucionalmente se le han otorgado, y que no sean pasivos, y esperar a que los gobiernos de los estados rediseñen la institución municipal. Las controversias constitucionales presentadas por los municipios en contra de los gobiernos estatales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los últimos años, han demostrado que cuando un municipio pugna por sus derechos, fundamentado plenamente en sus facultades, obtiene resultados favorables, reconociéndole su carácter de orden de gobierno.

- El municipio, con las bases establecidas actualmente, debe retomar las funciones de entidad pública: ejecutiva, legislativa y judicial, para transformarse en un verdadero orden de gobierno, y pugnar porque se establezcan los lineamientos necesarios para definir el alcance de sus facultades legislativas.
- La constitución de la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano, y su adhesión a la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales, demuestran el interés de los municipios de constituirse como instancias de gobierno con plenas facultades que les permitan ofrecer gobiernos óptimos a la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 16ª ed., México, Ed. Porrúa, 2002.

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Derecho Municipal*, México, Ed. Oxford, 2006.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Ed. Oxford, 2005.

BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola y PASQUINO Gianfranco bajo la dirección de, *Diccionario de Política*, 14ª ed. en español, México, Siglo XXI Editores, 2005.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, Ed. Harla, 1990.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo IV, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1994.

CARPIZO Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª ed., México, Ed. Porrúa/UNAM, 2003, p. 299.

DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, México, Nuevo Mundo, 1943.

ESQUIVEL OBREGÓN Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, 2ª ed., México, Antigua Librería Robledo, 1984.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Régimen Jurídico Municipal en México*, México, Ed. Porrúa, 2003.

ITURRIAGA Arminia y otros, *"Historia del Municipio Mexicano"*, SEGOB/CEDEMUN, 1993.

JANETTI DÍAZ, Ma. Elena, y PONTÍFES MARTÍNEZ, Arturo, *La protección jurisdiccional y administrativa del Municipio*, México, CIDE, INAFED, Fundación Ford, 2004.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Ed. Harla, 1996.

MONTAÑO, Agustín, *Manual de Administración Municipal*, México, Ed. Trillas, México, 1990.

OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto, *Administración Pública Municipal*, México, Ed. Trillas, 2001.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, 7ª ed., México, Ed. Porrúa, 2003.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *El Municipio y su evolución institucional*, México, FOMUN, 1987.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Reforma Municipal*, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1985.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *El Nuevo Federalismo: La Descentralización*, México, Ed. Porrúa, 1988.

OVALLE FAVELA José, “*Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano*”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, Vol. XXVIII, septiembre-diciembre.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Básico de la Administración Local*, España, Ed. Ariel, 1988.

PETIT, Eugène, *Tratado elemental de Derecho Romano*, 10ª. ed., México, Ed. Porrúa, 1993

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho Municipal*, 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 2005.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, 6ª ed., México, Ed. Porrúa, 2003.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 2000.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 6ª ed., México, Ed. Porrúa, 2001.

VALENCIA CARMONA Salvador, *Derecho Municipal*, 2ª ed, México, Ed. Porrúa, 2006.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.

Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley del Gobierno de la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.

Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

Ley Orgánica Municipal de Puebla.

Reglamento de Justicia para el Municipio de Tijuana, Baja California.

## INTERNET

[www.aalmac.org.mx](http://www.aalmac.org.mx)

[www.ammac.org.mx](http://www.ammac.org.mx)

[www.aregional.com](http://www.aregional.com)

[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

[www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org)

[www.cesem.org.mx](http://www.cesem.org.mx)

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

[www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)

[www.fenammm.org.mx](http://www.fenammm.org.mx)

[www.flacma.org](http://www.flacma.org)

[www.gobernacion.gob.mx](http://www.gobernacion.gob.mx)

[www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)

[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)