

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO**  
**Facultad de Derecho**

“Reformas del Municipio”

Tesina

Que como parte de los requisitos para obtener el título de  
Licenciado en Derecho

Ana Mária Vazquez Hernandez

Santiago de Qro, Qro Marzo 2011

La presente obra está bajo la licencia:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

### Usted es libre de:

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

### Bajo los siguientes términos:



**Atribución** — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



**SinDerivadas** — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

### Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.

## INTRODUCCIÓN

La actividad que tiene el municipio en el desarrollo político, económico, social y cultural dentro del Estado, ha propiciado que tanto juristas, sociólogos, politólogos, economistas, historiadores y legisladores, lo estudien con gran pasión y esfuerzo, a fin de proponer nuevas alternativas para un mejor funcionamiento interno del mismo. La importancia actual que ha adquirido el municipio en México ha sido palpable; con las reformas de 1983 y 1987 al artículo 115 de la Constitución se demuestra que se ha tratado de alcanzar una autonomía política y económica de este nivel de gobierno. La historia del municipio en México; el origen y evolución del artículo 115 constitucional, desde 1917 a la fecha, y el actual artículo 115 constitucional.

En México, donde la Revolución busca su propia política municipal para responder al principio de libertad consagrado por el Art. 115 de la Constitución recogemos el juicio que emitieran uno de nuestros jefes de Estado "Deseamos expresaba que la base de la vida política nacional, constituida por el municipio, sea en verdad libre, digna y progresista, como la establece nuestra Carta Magna, sin las herencias y los prejuicios de la época anterior a la revolución.

En 1983, la institución municipal amplía su esfera de competencia para ser el punto de partida de la descentralización de la vida nacional y ser un nuevo orden de gobierno en un Estado federal en el que, consecuentemente, se reconocen dos órdenes de distribución de competencias. La reforma de 1983 incorporó un tercer elemento en donde la teoría clásica reconoce sólo dos. Jorge Sayeg Helú lo expresa de esta manera: "El nuevo federalismo mexicano ya no parece asumir tan sólo los caracteres del federalismo clásico: la existencia de dos gobiernos simultáneos, sino que se enriquece ahora con ese tercer nivel de gobierno: el municipal, que merced a su plena autonomía conquistada en el nuevo texto Constitucional, integra ya uno de

los engranajes fundamentales de nuestro propio sistema federal. En efecto, el vigente texto de nuestro artículo 115 Constitucional parece reencauzar al municipio mexicano dentro de un régimen federal al que por esencia pertenece, pero del cual había llegado a apartarse un tanto; las atribuciones que por él se le confieren, nos permite hacer una equilibrada distribución de competencias entre los referidos tres niveles de gobierno".<sup>1</sup>

## **CAPITULO I**

---

<sup>1</sup> OCHOA, Campos, Moisés, "La Reforma Municipal", Porrúa, México, 1979. Pag 85.

## **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO.**

### 1.1 Origen del Municipio.

De acuerdo con estos criterios, el origen del municipio se encuentra en el proceso repoblador iniciado por los monarcas asturiano-leoneses, hasta llegar al valle del Duero durante los siglos IX y X. Esta acción repobladora supuso la aparición de numerosos núcleos de población que serían los futuros municipios. A estas entidades, eminentemente rurales, los reyes de Asturias y Aragón les otorgaron determinados privilegios de inmunidad, y en virtud de los mismos quedó prohibida la entrada en ellos a los funcionarios reales.

Estos núcleos producto de la repoblación constituyeron las comunidades de aldea. Sus pobladores en principio eran rústicos y campesinos que disponían de parcelas y tierras propias transmisibles a sus herederos, pero además tenían acceso y participaban en el uso de los bienes comunitarios de la aldea, como los pastos, los montes, el agua, el molino, el pozo de la sal, etc.

La regulación de estas cuestiones, por un lado, y por el otro la defensa de sus derechos ante las intromisiones, la resolución de los litigios entre ellos, la determinación de los límites, las tasaciones, el control de los precios de los alimentos, etc., fueron problemas que se plantearon inmediatamente asentados los repobladores de la aldea. Naturalmente, todas estas actividades de gobierno se realizaban asamblearia mente en lo que después se denominó Concejo o Cabildo Abierto.

El concepto jurídico de municipio tiene su origen en el antiguo Imperio romano, eran las ciudades sometidas a Roma y que gozaban de los derechos romanos. De ahí pasó a España, y posteriormente a América con la Conquista Española, dando las ordenanzas municipales Hernán Cortés.

La Constitución de 1824 estableció las bases de la libertad de los estados para que organizaran su régimen interior. Durante el Segundo Imperio Mexicano, se utilizó el Departamento como división territorial, sustituyéndose al estado. Finalmente en la Constitución de 1917, Venustiano Carranza reforma el artículo 115 estableciendo que la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los estados de la federación es el municipio libre.

En 1983, se modificó el artículo 115 para otorgar al municipio la capacidad jurídica de formular el presupuesto y recaudar ciertos impuestos.

## 1.2 Roma.

El origen de los ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma, de la cual surgieron, primero, los tributos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo, y después los ediles plebeyos de la época de los cuestores, que iniciaron las funciones municipales, y luego los ediles curules, que representan la existencia de los primeros ayuntamientos.

La mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del derecho dentro de la historia se ha dado en Roma, aquí es donde por primera vez se encuentra la figura del municipio como institución jurídica. La época del primer asentamiento humano en Roma se remonta hacia antes del año 1000 A.C. el desarrollo de la ciudad no puede explicarse solo por la ideología de su población también contribuyeron circunstancias geográficas y económicas.

El derecho pretorio tiene su origen en los edictos de los pretores y de los ediles. En los pretores recayó la jurisdicción civil, y en los ediles, la administrativa y de policía. Las funciones de pretor eran análogas a las que

tenían los ediles plebeyos les estaba confiada la policía superior, al paso que estos tenían la subalterna.

Las ordenanzas municipales actuales forman la legislación particular de un municipio; establecen reglas de gobierno local y definen deberes de las autoridades municipales, su origen se remonta a los edictos de los cediles, que fueron verdaderas ordenanzas municipales. En relación con los edictos de los pretores, que se referían exclusivamente a la administración de justicia, en su primera época corresponden al praetor Urbanus, y solo tenían acceso a dicha administración los ciudadanos romanos porque aun operaba en municipio cerrado.<sup>2</sup>

El Imperio romano fue una etapa de la civilización romana en la Antigüedad clásica caracterizada por una forma de gobierno autocrática. El nacimiento del imperio viene precedido por la expansión de su capital, Roma, que extendió su control en torno al Mar Mediterráneo. Bajo la etapa imperial los dominios de Roma siguieron aumentando, llegando a su máxima extensión durante el reinado de Trajano, abarcando desde el Océano Atlántico al oeste hasta las orillas del Mar Caspio, el Mar Rojo y el Golfo Pérsico al este, y desde el desierto del Sahara al sur hasta las tierras boscosas a orillas de los ríos Rin y Danubio y la frontera con Caledonia al norte. Su superficie máxima estimada sería de unos 6,5 millones de km<sup>2</sup>.

El término es la traducción de la expresión latina *Imperium Romanum*, que no significa otra cosa que el dominio de Roma sobre dicho territorio. Polibio fue uno de los primeros cronistas en documentar la expansión de Roma aún como República. Durante casi tres siglos antes de César Augusto, Roma había adquirido numerosos dominios en forma de provincias directamente

---

<sup>2</sup> OLIVARES, Vionet, Raúl, El Municipio en México y el Mundo, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, ed., Salvador Valencia Carmona, México, Edt. Investigaciones jurídicas, UNAM, 2005, pag. 278.

bajo administración senatorial o bajo gestión consular, y también mediante pactos de adhesión como protectorados de estados aliados. Su principal competidora en aquella época fue la ciudad púnica de Cartago cuya expansión rivalizaba con la de Roma y por ello fue la primera gran víctima de la República. Las Guerras Púnicas obligaron a Roma a salir de sus fronteras naturales, la península Itálica, y poco a poco adquirió nuevos dominios que debía administrar, como Sicilia, Cerdeña, Córcega, Hispania, Iliria, etc.

Los dominios de Roma se hicieron tan extensos que pronto fueron difícilmente gobernables por un Senado incapaz de moverse de la capital ni de tomar decisiones con rapidez. Asimismo, un ejército creciente reveló la importancia que tenía poseer la autoridad sobre las tropas, de cara a obtener réditos políticos. Así fue como surgieron personajes ambiciosos cuyo objetivo principal fue el poder. Este fue el caso de Julio César, quien no sólo amplió los dominios de Roma conquistando la Galia, sino que desafió la autoridad del Senado romano.

El Imperio romano como sistema político surgió tras las guerras civiles que siguieron a la muerte de Julio César, en los momentos finales de la República romana. Se alzó como mandatario absoluto en Roma, haciéndose nombrar *Dictator* (dictador). Tal osadía no agradó a los miembros del Senado romano, que conspiraron contra él asesinándole durante los Idus de marzo en las mismas escalinatas del Senado, restableciendo así la república, pero su retorno sería efímero. El precedente no pasó desapercibido para el joven hijo adoptivo de César, Octavio Augusto, quien sería enviado años más tarde a combatir contra la ambiciosa alianza de Marco Antonio y Cleopatra.

A su regreso victorioso, la implantación del sistema político imperial sobre un imperio territorial que de hecho ya existía, resulta inevitable, aun manteniendo las formas republicanas. Augusto aseguró el poder imperial con importantes reformas y una unidad política y cultural (civilización grecorromana) centrada en los países mediterráneos, que mantendrían su

vigencia hasta la llegada de Diocleciano, quien trató de salvar un imperio que caía hacia el abismo. Fue éste último quien, por primera vez, dividió el imperio para facilitar su gestión. El imperio se volvió a unir y a separar en diversas ocasiones siguiendo el ritmo de guerras civiles, usurpadores y repartos entre herederos al trono hasta que, a la muerte de Teodosio I el Grande, quedó definitivamente dividido.

Finalmente en 476 el hérulo Odoacro depuso al último emperador de Occidente, Rómulo Augústulo. El senado envía las insignias a Constantinopla, la capital de Oriente, formalizándose así la capitulación del imperio de Occidente. El imperio oriental proseguiría varios siglos más bajo el nombre de Imperio bizantino, hasta que en 1453 Constantinopla cayó bajo el poder otomano.

El legado de Roma fue inmenso, tanto es así que varios fueron los intentos de restauración del imperio, al menos en su denominación. Destaca el intento de Justiniano I, por medio de sus generales Narsés y Belisario, el de Carlomagno así como el del propio Sacro Imperio Romano Germánico, pero ninguno llegó jamás a reunificar todos los territorios del Mediterráneo como una vez lograra la Roma de tiempos clásicos.

Con el colapso del Imperio de Occidente finaliza oficialmente la Edad Antigua dando inicio la Edad Media.

### 1.3 España.

El nacimiento del Municipio en España es al inicio de la reconquista del territorio español en poder de los árabes, ya que es entonces cuando el Municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político.

Las poblaciones de la reconquista tuvieron distintos orígenes. En ocasiones los monarcas establecían nuevos núcleos de población, procurando traer

gente a ellos para que sirvieran de los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a los moradores. Así, concurrieron a estos centros hombres libres, mercaderes y a criminales que se acogían al asilo que se les ofrecía. La comunidad de vida engendro entre estos elementos heterogéneos relaciones e intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la misma vida local o de concesión de los monarcas o señores. De este modo cada municipio tuvo su ley particular o fuero municipal, por la que se regía.

El gobierno de la ciudad radicaba en la asamblea general (consejo abierto).

Donde se resolvían los asuntos de interés general. La asamblea elegía quien iba a desempeñar los cargos municipales, dentro de los cuales se encontraban: jueces de los cuales variaba el número en unos había uno o más, y varias alcaldes con jurisdicción distinta, también aparece el erino. De nombramiento como empleado subalterno, el sayon. Las funciones elegidas por la asamblea general ejercían como mandatario del consejo las atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares. El régimen municipal influyó favorablemente en la condición, los rurales e industriales, los municipios y sus milicias, se aliaron reyes para enfrentar al feudalismo logrando la emancipación civil. En el siglo XIV el carácter democrático cambia en aristocrático naciendo el consejo municipal o ayuntamiento, integrado por los que desempeñan cargos municipales entre consejo cerrado. Por esta figura se sustituyó la asamblea general de vecinos en las ciudades los cargos municipales llegaron a ser patrimonio de caballeros o familias privilegiadas, plebeyos o habitantes del campo de término municipal.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Idem., pag 283.

Tomando en consideración la herencia latina en España, no es difícil concluir que la organización administrativa romana fuera implantada en esta región; no obstante, es innegable que la religión y las costumbres de los españoles terminaron por dotar al Municipio con características propias. Al respecto, el triunfo del catolicismo en Europa y particularmente en España, hizo necesario organizar a las comunidades eclesiásticas en parroquias, lo cual fijó, en cierto sentido, una base para erigir políticamente al Municipio en aquellas unidades territoriales.

Pero el elemento fundamental en la instauración final del Municipio español, fue la concesión de los reyes a nuevas villas o ciudades emergentes, como premio a su lucha por la reconquista de los espacios que habían estado ocupados por los árabes. Así, ciertos privilegios y concesiones conocidas como "fuero municipal", se caracterizaron por regular la vida común de cada localidad, pasando a ser parte también de su estructura jurídica interna. A partir de Carlos V comenzó la batalla contra los municipios para centralizar el poder lo cual se convertiría en uno de los principales elementos para cohesionar política y administrativamente al Reino de España.

El alguacil mayor era una especie de policía que tenía la obligación de hacer ronda de noche por las calles, en lugares públicos, que tenía la facultad de detener a los delincuentes que encontrara de in fraganti.

Los diputados de pobres tenían el cargo de atender a los pobres de la cárcel, los diputados de Propios, que tenían el cargo la fiscalización del manejo de fondos y velar por el buen estado de las finanzas del Ayuntamiento, el obrero mayor que tenía la responsabilidad la dirección e inspección de las obras públicas.

1. Función administrativa del Cabildo Español: Las principales atribuciones encomendadas a los Ayuntamientos fueron: Obras públicas, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos, agua potable, alumbrado,

plantación de árboles, la atención de los servicios públicos, vigilancia de mercados, ventas y mesones, dar concesiones para vender pan y carne y la organización de alhóndigas y pocitos.

En la colonia la iglesia tenía a su cargo los cementerios y los hospitales.

Los bienes que integraban el patrimonio del Municipio eran:

- Bienes de uso común: Son las fuentes, las plazas, los mercados, los ríos, montes, etc.
- Bienes propios: Los bienes que eran los que brindaban productos al Ayuntamiento para los gastos públicos.
- Arbitrios: Eran impuestos que percibían los Ayuntamientos, tienen su origen en las facultades discrecionales del Rey, así la ley señalaba que el rey tenía la facultad de acuerdo con su libre arbitrio, es decir imponía contribuciones a quien el quisiera.

2. Función Legislativa del Cabildo Español: A falta de una Ley general que regulase la vida en los municipios, se dejó en libertad a las autoridades locales para que ellas regularán su vida vecindal. Los aspectos sociales, económicos, así como diversos aspectos de la vida vecindal, eran regulados por el Ayuntamiento a través de disposiciones y acuerdos de observancia general.

Las ordenanzas prevenían de que no se echaran inmundicias en las calles, que no se tirara agua ni basura en las calles, que los perros estuvieran amarrados, que las vacas no estuvieran en las casas de la ciudad, otras prohibían la portación de armas.

Las ordenanzas también regulaban actividades de los albañiles, carpinteros, cereros, calceteros, carniceros, surtidores, maestros de escuela, hierberos, zapateros, zurradores, harineros, hiladores, herreros, cerrajeros, entre otros.

3. Función judicial del Cabildo Español: En las ordenanzas se disponía que en cada Villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal.

El Ayuntamiento de Veracruz de 1519, fue la fuente de poder que sustituyó la ausencia del soberano y ordenó la conquista de México, los ayuntamientos eran instrumentos de Cortés, los cabildos del Ayuntamiento de México se celebraban en su casa.

Pero el 4 de Diciembre de 1786, se promulga la Ordenanza de Intendentes, dicha ordenanza modificó profundamente la organización político-administrativa imperante hasta entonces en el virreinato.

Este fue dividido en doce intendencias a cuyas circunscripciones se les dio la denominación de provincias, con el nombre de la ciudad que fuere su capital. Las doce provincias-intendencias fueron: México, Puebla, Zacatecas, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, Durango y Arizpe.

La Conquista de México se refiere principalmente al sometimiento del estado mexica o azteca, logrado por Hernán Cortés en el nombre del rey Carlos I de España y a favor del entonces rampante Imperio español entre 1519 y 1521. El 13 de agosto de este último año, la ciudad de México-Tenochtitlan cayó en poder de los conquistadores españoles, después de dos años de enconados intentos bélicos, políticos y conspirativos, en los que participaron activamente junto con los españoles invasores, los pueblos previamente avasallados por los mexicas, en un afán por rebelarse—aprovechando la alianza circunstancial de los recién llegados— de las condiciones de sojuzgamiento en que vivían.

Hubo otras expediciones y campañas militares, tanto de Hernán Cortés como de sus capitanes, entre 1521 y 1525, en la zona central, norte y sur del territorio de la actual nación mexicana, las cuales fueron estableciendo paulatinamente los límites de la Nueva España. A partir de estos acontecimientos que modificaron drásticamente la geopolítica mundial en los albores del siglo XVI, habrían de transcurrir aproximadamente tres siglos de dominación y colonialismo para que gran parte de los territorios se transformaran por medio de una guerra de independencia, en lo que es hoy finalmente la República mexicana.

Las conquistas y colonizaciones de la península de Baja California, de la península de Yucatán, de la zona occidental de lo que hoy es México — conocida como Nueva Galicia—, de la zona noreste conocida como Nuevo Reino de León, y de la zona norte en donde se encontraba la Nueva Vizcaya fueron realizadas posteriormente por diversos conquistadores y Adelantados.

Las fuentes principales de información de las campañas de Cortés y sus capitanes son las crónicas de Indias redactadas en el siglo XVI, de las que destacan la Historia verdadera de la conquista de la Nueva España de Bernal Díaz del Castillo, quien participó en las campañas bélicas, las cartas de relación de Hernán Cortés al rey Carlos I de España, y la obra de Francisco López de Gómara, conocida como Historia general de las Indias, quien nunca pisó el continente americano pero conoció a Cortés y se documentó con los relatos de los soldados que participaron en la conquista.

#### 1.4 Francia.

Entre los siglos XI y XVI reaparece y llega a su apogeo el Municipio en Francia, a principios del siglo XII este país, era un gran reyno desgarrado por una multitud de señores feudales, que habían usurpado casi todos los derechos del príncipe y todas las libertades del pueblo.

Los francos, que ya encontraron establecido el régimen municipal entre los galos, conservaron de este todo aquello que era compatible con el derecho de conquista, pero esta institución sucesivamente debilitada durante los desordenes que experimentó la primera dinastía, se perdió en la confusión de los últimos reinados de la segunda y reapareció hasta los primeros años del siglo XII. “la opinión generalmente admitida, de que el sistema municipal desapareció por completo en Francia bajo los reyes de la segunda dinastía, ha sido refutada victoriosamente por Raynouard, en su historia du droit municipal en francesous la domination romaine et sous les trois dinasties, esta obra publicada en 1829 no pudo ser conocida por henrion, por eso fue que siguió la idea más generalizada de su época”.<sup>4</sup>

Las concepciones al Municipio se inician propiamente en Francia a fines del siglo XI, ya que anteriormente las ciudades desempeñaban un papel histórico casi nulo. El Municipio cuando reaparece, es concedido, permitido o confirmado por los reyes o señores feudales, a través de una carta que normalmente iniciaba así.

### 1.5 Época Prehispánica

El municipio en México los encontramos en la época prehispánica en los calpullis. Este tipo de organización política, económica y social estaba integrada por un número de familias que poseían y trabajaban colectivamente la tierra. Los capullis o barrios eran verdaderas unidades autosuficientes, en las cuales las familias que los integraban bienes necesarios y suficientes para su subsistencia. La tierra pertenecía a la comunidad se repartía en tantas partes como calpullis o barrios había; cada uno de ellos se subdividía en tres:

---

<sup>4</sup> ROBLES, Martínez, Reynaldo, “El Municipio”, Porrúa, México, 2002, pag. 67

- a) La signada para el aprovechamiento de los miembros del calpulli. Esta tierra era distribuida entre los jefes de familia de este grupo, a quienes tocaba un solar en el pueblo para vivir y una parcela cultivable en el campo.
- b) La destinada para cubrir los gastos públicos, y
- c) La dedicada a usos comunes, y que era tierra baldía.

Los funcionarios del calpulli eran.

- a) El Teachcauhuna o pariente mayor. Era el de mayor rango. Estaba encargado de la administración de la localidad; sus funciones principales eran administrar el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del calpulli el producto de las tierras, cuidaba el orden y era el encargado de que se impartiera justicia.
- b) El tecuhtli. Era el encargado militar del calpulli; sus funciones eran adiestrar a los jóvenes y dirigir a sus tropas en caso de guerra.
- c) Los tequitlatos. Su función era la de dirigir los trabajos comunales.
- d) Los calpizques. Eran los encargados de recaudar los tributos.
- e) Los tlacuilos. Eran los escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos de calpulli, incluyendo los acontecimientos históricos.
- f) Los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuyo cuidado estaban la salud del calpulli.

Los calpullis estaban formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba la participación de un mismo lenguaje dialectal; estaban ligados entre sí, y a través de sus clanes integraban la tribu, que era una liga de calpullis. El consejero tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli. Este

consejo era el que elegía al tlatoani (gobernador de la tribu) y al tlacatecuhtli (jefe militar).

## 1.6 Ayuntamiento en México

### La Colonia

La colonización de la nueva España se realizó a través del municipio cuando Hernán Cortés decide fundar el Municipio de la Villa Rica de la Veracruz se inicia un proceso social de contacto cultural entre las formas político-jurídicas, aztecas y totonacas, y las castellanas. A partir de ese momento el primer contacto de los dos sistemas jurídico- políticos, el Náhuatl de la triple alianza y el español pasando el conflicto armado y violento de la conquista, se inició un proceso de aculturación entre ambos sistemas, que en el caso de municipio produjo lo que existe actualmente en México, la estructura de gobierno municipal.

La autoridad central tenía garantizada su intervención en los cabildos a través de los alcaldes mayores o corregidores, ya que estos eran nombrados por dichas autoridades. También eran vendibles y renunciables los oficios de escribano de cabildo de alguacil mayor depositario y fieles ejecutores.

El ayuntamiento estaba presidido por el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, tenía además un alferez real, un procurador general y un alguacil mayor, la forma de ayuntamiento varió en su formación a través de los tiempos. Había diversos cargos dependientes de ayuntamiento, cuyos titulares eran nombrados en cabildos, por mencionar algunos.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> GAONA, Hernández, Pedro Emilio, "Derecho Municipal", UNAM, México, 1991. Pag. 36

En la época colonial las atribuciones encomendadas a los Ayuntamientos eran las de obra públicas, construcción, cuidado y Mntenimiento de puentes y caminos; cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales; cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunes; la repartición de solares y traza de la ciudad; corte y plantación de árboles, la atención de los servicios públicos, como el de policía, agua potable, alumbrado, vigilancia de mercados, ventas y mensones; dar en concesión anual a través de remate los derechos para vender pan y carne y la organización de alhóndigas y póbitos.

El primer ayuntamiento Español en el Valle de México se fundó en Coyoacán, sin saberse la fecha exacta, por haberse extraviado los primeros libros del cabildo, que solo se conservan a partir del 8 de marzo. Cuando los asentamientos tuvieron una multiplicación existieron disputas entre los ayuntamientos, en 1527 el Rey ordeno que se trazaran límites claros entre ellos, los Ayuntamientos en ese tiempo tenían la extensión de los actuales países europeos, y existían los de pánico, Colima, zaca tula por mencionar algunos, en este período de transición los gobiernos municipales que tenían a su cargo la administración de justicia y la recaudación del tributo, entre los indios estaban en situación caótica debido a la lucha por el poder entre los gobernantes indígenas y los encomendados españoles.

La Época Colonial.

Durante la época colonial, la producción económica estuvo siempre sujeta al control de la metrópoli. Esta fue la causa de que las actividades se organizaran en función de factores externos que determinaron la formación de regiones especializada en la producción de ciertos bienes. La agricultura se amplió con la introducción de cultivos desconocidos hasta entonces en el continente americano.

A la caída de Tenochtitlan, Cortés fundó el 13 de agosto de 1521, en Coyoacán, el segundo ayuntamiento que fue a su vez el primero metropolitano.

Los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico-política de dominación, como título legalizador de los conquistadores. El México colonial fue dividido en reinos y gobernantes, y cada uno de aquellos y de éstos se subdividía en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener una cabecera. Las cabeceras eran las capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades.

Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, pues su creación fue una garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. La sociedad novohispana contó con cabildos de españoles y cabildos de indígenas, que aunque iguales en su organización general, existían entre ellos diferencias particulares de gran importancia.<sup>6</sup>

## **CAPITULO II**

### **EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

---

<sup>6</sup> Idem. Pag. 40

## 2.1 Etapa de Independencia

Una vez iniciado el movimiento de independencia de 1810, se formulo el marco jurídico de la nueva organización política mexicana.

El concepto jurídico de municipio tiene su origen en el antiguo Imperio romano, eran las ciudades sometidas a Roma y que gozaban de los derechos romanos. De ahí pasó a España, y posteriormente a América con la Conquista Española, dando las ordenanzas municipales Hernán Cortés.

La Constitución de 1824 estableció las bases de la libertad de los estados para que organizaran su régimen interior. Durante el Segundo Imperio Mexicano, se utilizó el Departamento como división territorial, sustituyéndose al estado. Finalmente en la Constitución de 1917, Venustiano Carranza reforma el artículo 115 estableciendo que la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los estados de la federación es el municipio libre.

En 1983, se modificó el artículo 115 para otorgar al municipio la capacidad jurídica de formular el presupuesto y recaudar ciertos impuestos.

El marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de Independencia. Son momentos cruciales en la vida del país donde surgen deseos de cambio.

## 2.2 La Constitución de Cádiz

La Constitución de Cádiz fue promulgada en marzo de 1812. En relación con el régimen municipal, la Constitución establecía la existencia de ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos; estos ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiese y en su efecto por el alcalde. El número

de individuos que integraban el ayuntamiento era en proporción al número de habitantes, y se renovaban anualmente por el sistema de elección popular, por lo que los cargos ya no eran ni vitalicios, ni vendibles; además se establecía la no reelección. Las atribuciones de los ayuntamientos eran las de administrar el pecto interno de los pueblos, como la salubridad, el orden público la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, los puentes caminos vecinales, cárceles municipales, pavimento y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Las atribuciones de los municipios estaban limitadas, debido a la existencia de los jefes políticos, ya que esta autoridades estaban sujetos los ayuntamientos, pues ellos los vigilaban y supervisaban. Cada provincia estaba a cargo de un jefe político y de la diputación respectiva, siendo su presidente el jefe político.<sup>7</sup>

Su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España.

Con la cual se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

---

<sup>7</sup> HERNÁNDEZ, Gaona, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, Ed. UNAM, México, 1991, pag. 18,19

*Respecto al ayuntamiento establecía:*

**a)** El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.

**b)** Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

Esta Constitución se creó en la Nueva España, posteriormente México, la institución de los jefes políticos, actuando éstos durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.

### 2.3 Plan de Iguala

Al consumarse la independencia en 1821, se dio el Plan de Iguala, el cual reconoció la existencia de los ayuntamientos pero dejó subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz. Con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

En esta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos.

## 2.4 La Constitución de 1824

El 4 de octubre de 1824 fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. En ella se establece la República federal al manifestar en el artículo 4 que: “la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa, popular y Federal”. En la constitución de 1824 no se hace ninguna referencia a la forma de gobierno de la institución municipal. Ello se debió tal vez a que la situación política obligó a los federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar los estados, dejando de lado la legislación de los municipios.

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

Tras la abdicación de Agustín de Iturbide al Primer Imperio Mexicano, el Congreso se reunió y le otorgó el poder ejecutivo a un triunvirato llamado Supremo Poder Ejecutivo; cuyos miembros fueron Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, y como suplentes a Miguel Domínguez, Mariano Michelena y Vicente Guerrero. Este Supremo Poder Ejecutivo fue un gobierno provisional que convocó un nuevo Congreso Constituyente que se instaló el 7 de noviembre de 1823.

Dentro de los miembros del Congreso, se observaron dos tendencias ideológicas. Por una parte los centralistas entre quienes destacaron fray Servando Teresa de Mier, el padre José María B Herrera y Jiménez, Carlos María de Bustamante, Juan José Ignacio Espinosa de los Monteros, Rafael

Mangino y Mendívil, el padre José Miguel Guridi y Alcocer y otros. Por otra parte los federalistas, entre quienes destacaron Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farías, Juan de Dios Cañedo, Juan Bautista Morales, Juan Cayetano Gómez de Portugal, Francisco García Salinas, Prisciliano Sánchez y otros. Años más tarde estas ideologías formarían el Partido Liberal y el Partido Conservador.

La tesis de Servando Teresa de Mier se oponía a dividir el territorio en estados independientes, pues consideraba que esto debilitaría a la nación, la cual necesitaba unión para hacer frente a eventuales intentos de reconquista de España la cual sería apoyada por otras naciones europeas. Sí bien era cierto que las colonias de Estados Unidos se habían unido en una federación, en México el concepto no necesariamente funcionaría, pues siempre habían existido las provincias con un gobierno central. Estaba la experiencia de Centroamérica que después de la disolución del Imperio y se les concedió a las provincias la categoría de *Estados Libres*, el 1 de julio de 1823 decidió no formar parte de la nueva república, y consideró que los gobiernos estatales tomarían una actitud egoísta provocando una desunión a manera de cacicazgos. Los que defendían la ideología federalista, argumentaron que era el deseo y voluntad de la nación constituirse de esta forma, y ejemplificaron la prosperidad estadounidense por adquirir este régimen, y en contraparte el fracaso de Iturbide.

El 31 de enero de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, la cual era un estatuto provisional del nuevo gobierno. La nación asumió oficialmente la soberanía y se constituyó por estados libres, soberanos e independientes. Durante los siguientes meses, continuaron los debates constitucionales.<sup>8</sup>

Antecedentes de la Institución Municipal.

---

<sup>8</sup><http://www.lexjuridica.com/diccionario.php>

El Municipio es una de las instituciones políticas asociativas más antiguas de la humanidad, por lo que sus orígenes deben rastrearse en la historia de las grandes civilizaciones que generaron un elevado sentido de la concentración del poder político, el cual configuró también una extensa red de instituciones<sup>1</sup> administrativas que controlaron la marcha de la vida social en todas sus esferas.

En suma, el poder político centralizó las decisiones del colectivo social y lentamente la división territorial se convirtió en una necesidad administrativa, estructurada en la regionalidad y especificidad cultural de cada localidad, provincia o nación, según el caso. Pero la centralización del poder también ayudó a perfeccionar la organización social; en dicho proceso destaca la creación de un grupo especializado de servidores públicos que llevaban el registro de las actividades y obras públicas realizadas en beneficio de las sociedades. Así, la construcción de vías de comunicación, edificios administrativos, religiosos y de recaudación de impuestos, entre otros, pasaron a ser parte de las obligaciones de quienes detentaban el poder político, para lo cual, perfeccionaron las formas de control que en la modernidad prefigurarían el papel del Estado Moderno.

Durante la época romana, la división territorial para constituir provincias fue un verdadero requerimiento del control económico, político y social que desembocó en la especialización de los funcionarios al servicio del Imperio. En esta civilización apareció la figura de los **ediles curules**, aproximadamente en el año 387 A. C., a quienes se otorgó la potestad de imperium; es decir, la capacidad de atender los problemas del territorio al que estaban adscritos, o de la localidad en que eran elegidos. Por tanto, puede asegurarse que el origen formal de las asociaciones sociopolíticas conocidas como ayuntamientos o municipios, ocurrió en su forma más primitiva en el siglo IV antes de Cristo. Pero sería en Europa, durante la Edad Media, cuando el avance de las instituciones y la complejidad de las

sociedades humanas generaron consigo la necesidad de crear nuevas formas de control, las cuales, de forma directa o indirecta, contribuyeron al fortalecimiento del Municipio como institución política y administrativa. Entre aquellas figuras se encuentran las siguientes:

**Concilius:** De donde se deriva la palabra Consejo; eran por lo general reuniones locales en las que se discutían y resolvían diversos problemas materiales y vecinales, constituyendo una simple administración de sus intereses más cercanos (pastos, bosques, regadío y precio de sus productos). Esta estructura apareció en el siglo X y perduró hasta el siglo XII.

**Consejo abierto:** Esta forma organizativa estuvo caracterizada por tener una amplia autonomía local; incluyó el sistema de cartas o fueros, en el que las reuniones vecinales, celebradas en la plaza pública, trataban todos los problemas relacionados con los asuntos locales en las áreas administrativas y judiciales, resolviéndose los conflictos por mayoría de votos. El crecimiento de las ciudades marcó la decadencia de esta práctica, por resultar difícil su realización y su periodo de duración se ubicó entre el siglo XII y a finales del XIV.

**Ayuntamiento:** También conocido como Corporación Municipal o Comisión, estuvo integrado por tres o cuatro personas en servicio y elegidas libremente de manera popular; representaban la voluntad general de las poblaciones y se apoyaban en los delegados de consejo que constituían asambleas deliberantes y un tribunal colegiado para administrar la justicia. Sus miembros eran: Juez forero o Alcalde, Alcaldes foreros (funcionarios judiciales) y los Regidores o Concejales. Comenzó a funcionar a mediados del siglo XIV.

**Centralización de Funciones Judiciales:** El gobierno municipal estuvo interferido por un nuevo funcionario de nombramiento real: el Corregidor. Esta figura tuvo la función de inspeccionar a los ayuntamientos. Dichas

formas administrativas evolucionaron lentamente y contribuyeron a formar de diversas maneras al Municipio español, el cual precedió a los municipios de América Latina, pero particularmente al mexicano.<sup>9</sup>

## 2.5 La Constitución de 1836

Consagro constitucionalmente a los ayuntamientos, al disponer que fueran popularmente electos y los hubieran en todas las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores, y síndicos se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores. Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. La libertad municipal otorgada por la Constitución era muy relativa, pues los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.

## 2.6 La Constitución de 1857

En 1857 se promulgo la Constitución que preciso la organización del país en forma de república representativa y federal. La Constitución reformista no elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades, y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales. Al no haber sido contemplado el municipio por la Constitución federal de 1857, su

---

<sup>9</sup>[www.juridicas.unam.mx/publica/rev/.../art7.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/.../art7.htm)

regulación quedaba desplazada a las Constituciones de los estados; es decir, que los estados de la Federación tenían la facultad de normar y reglamentar sus respectivos regímenes municipales.

En esta constitución se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular.

En el **artículo 72** se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

## 2.8 El Periodo Porfirista.

El inicio del periodo de Porfirio Díaz como presidente marca al mismo tiempo el comienzo de un largo periodo de paz, hecho que por primera vez en la historia de México independiente permitió llevar a cabo importantes proyectos de desarrollo económico. En 1897 se publicó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana. En esta ley se establecieron cinco puntos fundamentales: 1. Rentas propias; 2. Impuestos municipales; 3. Impuestos federales, 4. Subvenciones del gobierno federal, y 5. Ingresos extraordinarios. La finalidad de esta Ley de Ingresos era mejorar un poco el nivel municipal; sin embargo, el control económico se siguió dando en las capitales de los Estados.

Sin embargo, durante el porfirismo el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En esa época los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que se llamaron partidos, distritos o cantones, o prefecturas; dirigiendo estas prefecturas o distritos estaban los jefes políticos, las cuales eran delegados a gentes del gobierno central que recibían órdenes del gobierno central y también las que les daban los gobernadores que les correspondían. Finalmente, se debe decir que en esta época de la vida de México, los ayuntamientos sólo existieron de nombre, gracias a los jefes políticos.

Durante el Porfirismo (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado.

La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

## 2.8 El Plan del Partido Liberal Mexicano

Los hermanos Enrique Ricardo Flores Magón Establecieron en el Plan del Partido Liberal Mexicano el 1 de Julio de 1906, que se debería consagrar la libertad municipal, así como la supresión de los jefes políticos, que tan nefastos habían sido para la vida municipal.

## 2.9 El Plan de San Luis.

Este plan expresaba en el apartado de las consideraciones: la decisión de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna. Agravaba Madero las cámaras de Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades.

Contiene el plan el anuncio de que después de 36 años de dictadura se iniciaría la lucha, intentando reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente democrático.

El Plan de San Luis expresaba: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna.

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

## 2.10 El Plan de Ayala

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

En 1916 Zapata dictó la Ley general sobre Libertad Municipales en el estado de Morelos, que constaba de 22 artículos. En esa ley se reglamento la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal.

Las medidas dispuestas por zapata pretendían hacer del municipio una entidad libre de toda tutela gubernativa en lo que se refería al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.

El programa de reforma político-Social de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria y expedido en Jojutla, Estado de Morelos, en 18 de Abril de 1916, consignó los postulados del Zapatismo en materia municipal, al incluir en primer término de sus propuestas Reformas Políticas, el siguiente: artículo "Realizar la independenciamunicipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y local".<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> GAONA, Hernández, Pedro Emilio, "Derecho Municipal", UNAM, México, 1991. Pag. 50

## 2.11 Adiciones al Plan de Guadalupe.

Plan de Guadalupe: en las adiciones a este plan del 12 de diciembre de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional. Conviene señalar que en el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 no se contemplaba ningún aspecto de carácter social. En el artículo 2° de las Adiciones al Plan de Guadalupe, realizadas por Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914, en Veracruz, se decía que el primer jefe de Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expediría y podría en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas de país; una de esas medidas era el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

## **CAPITULO III.**

### **DISCUSIÓN DEL CONSTITUYENTE 1916-1917 RESPECTO AL MUNICIPIO**

#### 3.1 El artículo 115 en el Constituyente

La tarde del miércoles 24 de enero de 1917, fue decisiva para los destinos del municipio mexicano. Al discutirse la fracción II del artículo 115, el Constituyente puso la piedra angular de la autonomía municipal. El diputado Heriberto Jara miembro de la Comisión, aclaró el sentido municipalista que inspiró la redacción de la fracción II, expresando.

Durante la década perdida de la economía mexicana, el fortalecimiento municipal se convirtió en un imperativo social y político que engarzaría el

pasado revolucionario con la modernización de la administración pública federal y el reordenamiento territorial del desarrollo económico. La visión tecnocrática del quehacer público podía, mediante el supuesto constitucional de Municipio Libre, conciliar los intereses contrapuestos de la política corporativa inaugurada en la primera mitad del siglo XIX mexicano y el impulso modernizador que redimensiona al Estado a favor del mercado, de frente a un mundo en el que los Estados Nacionales son considerados candidatos a jubilación.

En el marco de la Reforma del Estado, el municipio es el ente territorial en el cual se descentralizan las entidades federativas, tal como, a su vez, el Gobierno Federal lo hace en ellas. Éstas no lo hacen de manera opcional, sino en acatamiento a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 115 Constitucional, el cual ordena tener al Municipio Libre por base de su división territorial y de su organización política y administrativa. En este caso, el municipio es normado por la Constitución Federal y la Estatal, siendo tutelado por la Legislatura local que es la que expide su Ley Orgánica. Tal acción tutelar se deriva de su condición descentralizada, que obedece a la lógica del arreglo político expresado en la Constitución Federal en donde se reconocen dos órdenes coextensos de producción normativa: los estados y la Federación.

Existe en la ciencia política mexicana, una importante corriente intelectual y de estudiosos que han desarrollado numerosas investigaciones en el ámbito municipal, pero en la mayoría de los casos, aún son pocos los esfuerzos para presentar una visión integral sobre este tema, por lo que es común encontrar, la mayoría de las veces, investigaciones históricas que redundan sobre temas jurídicos, operativos, administrativos y otras que abundan en las relaciones existentes entre los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipio, como estructura del Estado, subordinando al Municipio en función de la federación y los Estados. Este tipo de visiones, si bien otorgan

un amplio panorama evolutivo del Municipio como institución política, en realidad ha dejado de lado el análisis comparativo como instrumento para comprender cuáles han sido los cambios concretos que se han generado en las relaciones entre gobierno y gobernados a lo largo de los años. Actualmente y frente a los procesos inéditos de la política mexicana, la cuestión municipal cobra nueva preponderancia, dadas las inquietudes que se desprenden de la apreciación y las lecturas diversas del Federalismo, la Transición a la Democracia, la Reforma del Estado y un sinnúmero de aspectos que en la actualidad están reconfigurando al sistema político del país. En esta maraña de procesos y posibilidades, es imperativo contextualizar la teoría y práctica municipal, insertándola como una corriente más de la dinámica social que complementa la complejidad actual de los acontecimientos nacionales.

Asimismo, vale la pena reconocer con precisión, cuáles son los rasgos que han caracterizado al Municipio como entidad política, y la forma en que ha evolucionado en el marco jurídico nacional como un agente orgánico que debe ser revalorado en su verdadera dimensión política, económica, social y cultural. Por lo mismo, en este primer capítulo se describirán, sin profundizar demasiado, los procesos, corrientes y tradiciones histórico-sociales que confluyeron para dar forma al Municipio contemporáneo. A partir de dicha consideración, se asentará que el problema fundamental subyacente en las prácticas organizativas y asociativas del orden local, radica no en la deficiencia de la normatividad constitucional, sino en el proceso heredado de gestión y administración centralizada de las políticas gubernamentales practicadas de diversas maneras a lo largo de la historia nacional, las cuales han configurado al Municipio como una institución de gobierno ineficiente y poco operativa para satisfacer las demandas provenientes de la sociedad.

Quedando establecidas estas apreciaciones, quedará claro que, si partimos de la tradición centralista, -formal o práctica- las implicaciones para la vida

municipal aún están por resolverse. Complementariamente, se definirá este concepto que constituirá el eje articulador de la argumentación sobre la que se construye el análisis de los problemas que actualmente enfrenta el Municipio, para enseguida, abundar en el análisis comparativo e histórico-constitucional, de la normatividad que ha regulado la existencia del Municipio en México, a partir del momento mismo de su fundación y hasta la época contemporánea.

“Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste, si se trata de un comerciante yo creo que es el mayormente interesado en que haya, por ejemplo magníficas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para la exportación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, los particulares los que no ejercen el comercio, también ¿cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano, con luz eléctrica, en fin con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad y, por consiguiente, los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> BARRERA, Fuentes, Florencio, “Historia y Destino del Municipio en México”, Porrúa, México, 1950 pag. 56

Expresan las razones que movieron a la Comisión a redactar en esa forma el artículo 115. Por otra parte, son tan elocuentes esos conceptos, que en sí constituyen la mejor defensa de la autonomía municipal. Todo ello nos da la certidumbre de que, en el Constituyente, predominó una clara y bien orientada corriente municipalista, emanada de la Revolución.

### 3.2 Un Verdadero Poder Municipal.

La segunda controversia es de Rafael Martínez, la fracción II del artículo 115, no obstante que parece ser muy liberal, es en el fondo enteramente conservador. Esta afirmación que se antojaría aventurada, tenía en esencia un motivo realista que conviene recordar a través de las palabras del propio diputado Martínez de Escobar. Se refería a los párrafos relativos a que los Ayuntamientos recaudaran todos los impuestos y que contribuirán a los gastos públicos de Estado.

“los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo, que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento.”<sup>12</sup>

La base de la libertad administrativa de los Ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictamen subordinado a la acción de los Estados, y por eso me opongo a la fracción II del artículo 115.

Vemos pues, que hay aquí dos puntos que despiertan interés. Primero: creo que los estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan, por medio de sus receptoría de rentas o por medio de las

---

<sup>12</sup> GAONA, Hernández, Pedro Emilio, “Derecho Municipal”, UNAM, México, 1991. Pag 49

oficinas que ustedes quieran; pero deben recaudarlos directamente y no por conducta de los municipios, porque aunque aparentemente parece que se una gran facultad que se les da a los municipios, no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del Estado sobre el municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos mismos Municipios, y por eso no estoy de acuerdo con este punto, y, por otra parte, el Municipio, creo yo que para que sea completamente libre, como aquí se trata de establecerlo, necesita ser oído ante la legislatura del Estado, en cuanto a sus impuestos.... Yo me pregunto Si la legislatura de un Estado íntimamente unida al Estado mismo, dice que debieran contribuir con la mitad de los fondos que recaude el municipio o las dos terceras, o la totalidad de los fondos entonces, ¿cuál es la libertad económica municipal? “me rebelo contra la fracción II de este artículo, porque trata de mutilar la libertad del municipio, que la quiero, que la anhelo, ya que yo desearía un verdadero poder municipio, que la quiero, que la anhelo, ya que yo desearía un verdadero poder municipal, con todos los caracteres constitucionales de un poder; y que aquí, en el fondo de estas libertades aparece palpitante la intervención completa del Estado sobre el Municipio, de manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente estrujada y mutilada, por esa intervención del Estado mismo en la libertad municipal.”<sup>13</sup>

### 3.3 La Autonomía Municipal en el Constituyente

Para conocer las diversas corrientes que influyeron en la redacción del artículo 115 Constitucional, base de nuestra organización municipal.

José Álvarez, apoyó los siguientes puntos.

---

<sup>13</sup> Idem. 57

Los municipios no deben recaudar únicamente los impuestos municipales, sino además, los del Estado. La independencia municipal no consiste en que el ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponda, sino en que tenga todo lo suficiente para sus gastos.

No lesiona la autonomía municipal el nombramiento de inspectores por parte de Estado, que vigilen lo que le corresponde de las rentas. Su utilidad consiste en que vigilan la contabilidad municipal sin autoridad para intervenir en ella.

En los casos de conflictos hacendarios la intervención de la suprema corte no lesiona la soberanía del Estado y es saludable por que queda fuera de la órbita local.

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.

El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes.

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

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

El municipio actual

En 1983 se dio una reforma muy importante al artículo 115 constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

- a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.
- b) Existencia de regidores de representación proporcional.
- c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.
- d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
- e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
- i) Determinación de los servicios públicos.

En 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional

de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 constitucional.

En este momento existen 2,435 municipios cuya diversidad, complejidad, características y problemática, hacen de México un país con una riqueza cultural, económica y política que lo engrandecen.

Desde otra perspectiva, el municipio, afirma el texto presidencial, es uno de los tres niveles de gobierno en México; se reconocerían por tanto, el nivel federal, el nivel estatal y el nivel municipal. Muy sugestiva nos parece esta apreciación de la iniciativa. “pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la constitución, para que el municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este aspecto, los ciudadanos que se había venido dando a este aspecto, los ciudadanos se reencuentren con sus municipios”.<sup>14</sup>

El municipio viene a ser, en opinión del texto transcrito, el primer nivel de gobierno; mientras que el segundo nivel correspondería al Estado y el tercero a la Federación. La idea resulta atractiva, aunque peligrosa. Cuando la iniciativa está caracterizando al municipio como el primer nivel de gobierno, da la impresión de involucrar al propio tiempo las ideas de centralización o descentralización; así como las ideas correspondientes a nuestro sistema federal.

El Municipio libre he aquí otra magnífica concreción de la Iniciativa. Se propugna ahora hacer efectivo ese principio de la constitución de 1917 relativa al municipio libre. Se afirma en dicho texto que se trata de una conquista de la revolución Mexicana. Sin duda, es la primera vez que una

---

<sup>14</sup> UGARTE, Cortes, Juan, “La Reforma Municipal”, Porrúa, México, 1985, pag. 40

Constitución se refiere al municipio con esa expresión libre, para señalar y prescribir como mandato el principio de que debe gozar de plena capacidad de obrar, y de plena libertad en el manejo de su hacienda de obrar, y de plena libertad en el manejo de su hacienda respectiva. Esto es, sin injerencias ni de los Estados ni del Gobierno Federal, tan propensos, como reconoce la Iniciativa, al centralismo, o entregados a la administración de las rentas municipales, en situaciones de pupilage o de tutorías impropias.

La iniciativa hace hincapié en que debe dársele efectividad a este principio. Por ello tomará medidas para asegurar el que los municipios puedan formar libremente sus presupuestos de gastos; para que puedan administrar por sí solos, o, mediante convenios, conjuntamente con los Estados, ciertos impuestos ciertas rentas provenientes de servicios y aprovechamientos de bienes propios.

En realidad, es de la naturaleza del municipio gozar de cierta libertad, de cierta autonomía, aquélla que los filósofos y juristas clásicos le reconocen por tratarse de una sociedad perfecta o de fines totales, similar a como lo es, el estado federado. La iniciativa viene a expresarse en términos parecidos cuando se refiere al municipio como una sociedad que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa; cuando lo define como el gobierno directo de una comunidad básica; cuando dice que son auténticas escuelas de democracia, para que se permita un desarrollo integral.

Por tales razones, decíamos más arriba que poco o nada tenía que ver lo federal o el gobierno federal en los municipios. Lo federal hace referencia a los Estados miembros de la Unión, y poco o nada a los municipios, que caen bajo la esfera estatal. La Iniciativa como lo hemos ya señalado, propugna una profunda descentralización política hacia las comunidades periféricas, aclarando que se intenta corregir las prácticas de centralización, que se han

convertido “en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional”.<sup>15</sup>

La institución municipal ha sido asociada al desarrollo regional, lo cual resulta posible en la medida en que la dinámica económica y social de los municipios determine la de su entorno y constituya un todo con un determinado grado de homogeneidad, estableciendo un perfil propio de desarrollo atribuible al motor de impulso municipal, lo cual supone la creación y funcionamiento de agrupamientos productivos capaces de responder a los requerimientos de desarrollo generados por las propias regiones. Pensar en el desarrollo regional sin el concurso de los municipios es ignorar la base material de las actividades económicas que se realizan en una determinada circunscripción, habida cuenta que el territorio es una magnitud municipal, así como la población que se asienta en él y que lo transforma a través de las diversas actividades económicas que realiza. El tercer elemento que comparte el Estado con el Municipio es el poder, pero en el caso de los municipios es un poder limitado o restringido, dependiente de instancias distintas y en la práctica, superior a éste.

---

<sup>15</sup> HERNÁNDEZ, Gaona, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, Ed. UNAM, México, 1991, pag 36

## **CAPITULO IV.**

### **REFORMAS EN MATERIA MUNICIPAL**

#### 4.1 El Artículo 115 Constitucional.

El texto original aprobado por el Constituyente de 1917 fue 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 administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado,

- II. Los municipios administrativos libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, 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 habitualmente o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.<sup>16</sup>

Las reformas constitucionales al artículo 115

---

<sup>16</sup> UGARTE, Cortes, Juan, "La Reforma Municipal", Porrúa, México, 1985, pag. 60

#### 4.2 La Primera Reforma

Esta se realizó el 20 de agosto de 1928. En esta reforma se reducía el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: siete diputados para estados con una población menor de 400,000 habitantes y nueve diputados para los estados que excedieran de 800,000 habitantes. Es de hacer notar que esta reforma no se refería a los municipios.

#### 4.3 La Segunda Reforma

Se dio el 29 de abril de 1933. Aquí se estableció la elección directa de los gobernadores de los estados, y de las legislaturas de los estados en este punto tampoco se habla de municipios.

#### 4.4 La Tercera Reforma

Tuvo verificativo el 8 de enero de 1943, y se refería a que los gobernadores de la República durarían en su encargo seis años. En esta reforma no se hace alusión al municipio.

#### 4.5 La Cuarta Reforma.

Se dio el 12 de febrero de 1947. En este punto el presidente Alemán apuntaba que era necesario la participación de la mujer en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros del ayuntamiento para elegir a los municipios o regidores como para ser nombrados para estos cargos.

#### 4.6 La Quinta Reforma.

Se dio el 17 de octubre de 1953. Por medio de esta reforma se derogo lo relativo al voto activo y pasivo a la mu8jer para las elecciones municipales, el motivo de esta reforma era que se incorporaba al artículo 34 constitucional la plena capacidad ciudadana a la mujer, para que participara en las actividades político-electoral del país.

#### 4.7 La Sexta Reforma.

De 6 de febrero de 1976, tuvo conmo propósito establecer las normas para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbación, para que éstos, a través de la acción concertada de la Federación y de los estados, pudieran integrarse a un desarrollo socioeconómico armónico del país y puede atacarse la insuficiencia de servicios en el ámbito de sus competencias, a través de acuerdos con Federación.

#### 4.8 La Séptima Reforma

Esta se dio el 6 de diciembre de 1977, y consistió en introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de trecientos mil o más habitantes.

#### 4.9 La Octava Reforma

Esta tuvo verificativo el 3 de febrero de 1983, y trató de asegurar al municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno. En la exposición de motivos el ejecutivo Federal reconocía la tendencia centralizadora por parte de la Federación y los estados hacia el municipio, privándolo de la capacidad y recursos para desarrollarse en todos sus

sentimientos, por lo que había llegado el momento de revertir la tendencia a concentrar todo.

El ejecutivo Federal argumentaba: “estamos conscientes que la redistribución de competencia que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica”. La reforma trató de que los municipios pudieran establecer las bases sobre las cuales pudieran integrar su patrimonio y poder conseguir la independencia económica.

La hacienda municipal consagrada en su nueva fracción IV fue la aspiración de los constituyentes de 1917; con esta reforma se pensó dar un avance financiero a los municipios. La reforma sienta las bases para una transformación y fortalecimiento de la vida municipal.

#### 4.10 La Novena Reforma.

En la iniciativa presidencial enviada al Constituyente Permanente en diciembre de 1986, se planteó una reforma al artículo 115 constitucional con objeto de perfeccionar el orden jurídico. La propuesta consistía en una reubicación de los artículos 46, 115 y 116 de la Constitución.

Por un lado, el artículo 46 se refería a los estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, y por el otro lado, el artículo 116 contenía la sanción que el Congreso de la Unión debía dar a los convenios amistosos a través de los cuales los estados arreglaría entre sí conflictos de límites. Al ser coincidentes, la iniciativa planteó que el artículo 116 pasara a unirse al 46 constitucional.

Para el artículo 115 se proponía que se establecieran únicamente las bases generales de organización municipal.

Mientras que para el artículo 116 se planteaba por iniciativa que recogiera las normas generales de organización de las entidades federativas. Por lo anterior fue necesario derogar las fracciones IX Y X del artículo 115.

Sin embargo, se estimó conveniente modificar la fracción VIII, para insertar que “las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.

Asimismo, se pensó que se debería unir a esta fracción VIII lo referente a la cuestión de las relaciones de trabajo entre los municipios y los 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. Hasta ese momento se contemplaba en la fracción IX. Es importante señalar que la esencia del artículo 115 constitucional no se alteró con esta reforma.

El movimiento revolucionario que se inició en 1910, al lado de la demanda principal de respetar el voto de los ciudadanos y prohibir la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores, exigió la supresión de los jefes políticos y la restauración del municipio libre, como institución primordial de la estructura política del país. A estas consignas iniciales habrían de sumarse la lucha contra los latifundios, la reforma agraria, el reconocimiento de los derechos de la clase obrera y la reivindicación para la nación de las riquezas naturales de su territorio.

#### 4.11 La Evolución del Municipio.

Dentro de este marco, la Revolución Mexicana se propuso dotar al municipio de vida democrática, con el fin de encontrar el camino de asegurar a los ayuntamientos su autonomía respecto de los poderes de los estados y del gobierno federal.

También se propuso darle fortaleza económica al municipio, como célula de nuestra organización política, impidiendo que los poderes estatales intervinieran en la vida económica municipal.

Sin embargo, a 73 años de haber sido promulgada la Constitución de 1917 y con ella desde luego el artículo 115 constitucional, no se ha logrado los objetivos en el sentido de dar plena autonomía al municipio, ni en el sentido de consolidar su vida democrática, ni en el fortalecimiento de su economía, sino incluso se ha retrocedido, pues se ha limitado sensiblemente la vida municipal en perjuicio de la población que habita dentro del territorio municipal, por lo que es plenamente vigente la exigencia de instaurar el municipio libre.

Consideramos que cuando el municipio se convierta en promotor de desarrollo económico, habrá muchas fuentes de trabajo e ingresos de cuantía considerable para dar atención a las necesidades de los habitantes del municipio.

Mediante la intervención directa del ayuntamiento, con el desarrollo económico creando empresas municipales, tanto de producción como de servicios en las que el gobierno del estado podrá participar como accionista, quedando excluidos expresamente los intereses privados, se desarrollará económica, social y culturalmente el municipio y por lo tanto se logrará la autonomía económica del mismo y una mejor prestación de los servicios públicos municipales que tiene encomendados, de acuerdo a lo señalado en la fracción III del artículo 115 constitucional.

El gobierno municipal logrará también el fortalecimiento de su economía, mediante el respeto al artículo 115 constitucional, que le otorga el derecho de manejar libremente su hacienda, evitando que el estado y las legislaturas locales decidan sus leyes de ingresos y revisión de sus cuentas públicas, como indebidamente se expresa en el inciso c, párrafo tercero, pues de

seguir así, se le seguirá tratando como a menores de edad, como lo planteó el diputado constituyente Heriberto Jara, teniendo las legislaturas locales una intervención indebida en las cuestiones hacendarias del municipio.

En cuanto a la vida democrática de los municipios, ésta se ha dado en términos generales, en forma muy incipiente.

La experiencia ha demostrado que las contiendas políticas para la elección de los miembros de los ayuntamientos provoca mayor interés que la elección de los gobernadores de los estados y esto es porque las autoridades municipales dependen en mucho la tranquilidad de los pueblos, el establecimiento y ampliación de los servicios públicos y las perspectivas del mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes, tanto en las pequeñas poblaciones como en las grandes ciudades.

Sin embargo, un examen rápido a las constituciones políticas de las entidades del país, demuestra que las legislaturas o bien los gobernadores, apenas a 10 años de iniciarse el Siglo XXI, califican las elecciones municipales o intervienen en ellas, de tal modo que, finalmente imponen su criterio, anulando la vida democrática de las comunidades que sirven de fundamento a la estructura política de la República, por eso, es necesario que las autoridades superiores de los estados no intervengan en las elecciones, para que haya un amplio régimen democrático que abarque a todas las formas de la convivencia social, pues el proceso democrático debe partir de abajo hacia arriba y no sólo de arriba hacia abajo.

Esto exige una lucha firme, el respeto absoluto a las disposiciones avanzadas del artículo 115 constitucional, que ordena elegir los ayuntamientos aplicando estrictamente el principio de representación proporcional, principio que en la mayoría de los casos se soslaya, violentando el contenido del mandato constitucional.

Esto debe ser así para que haya una verdadera vida democrática municipal y se corresponda, de una manera directa, consciente y activa una vida democrática nacional.

Ha llegado el momento de hacer innovaciones en la vida municipal, para que sus autoridades se sientan ligadas al conjunto de la población y ésta tenga siempre el derecho de sustituir a los mandatarios que no cumplan con sus deberes. Por eso proponemos el derecho de iniciativa y el derecho de revocación del mandato, así como la obligación del ayuntamiento de someter a su aprobación, en referéndum el plan de la administración municipal.

Los respectivos Ayuntamientos de cada uno de los Municipios del país, tendrán que ejercer el gobierno de su municipios con toda cabalidad y deberán de funcionar como un cuerpo colegiado en donde cada uno de sus participantes tiene una responsabilidad política, social y moral, para con su colectividad de cumplir y hacer cumplir, en primer lugar la normatividad que regula al municipio con la finalidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones de su colectividad, esto es uqe se requiera una nueva actitud de responsabilidad y solidaridad cívica en los integrantes del ayuntamiento, para ejercer su rol de autoridad representativa que define y decide el gobierno de un municipio, mediante acuerdos colegiados y superar ese nefasto rol, de considerarse auxiliares o subordinados del presidente municipal, y de éste, una participación de coordinación de responsable de administración pública, mas no del gobierno, ya que éste es colegiado y corresponde a todos los integrantes del cuerpo edilicio.

Así mismo en el aspecto funcional, deberán ejercer las atribuciones que la ley les establece con la mayor eficiencia y entre esas atribuciones, la de elaborar los reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, para sentar las bases de una sólida y eficiente administración municipal; sobre todo deberán establecer los medios de participación

vecinal, para que se expresen las inquietudes y fuerzas de la colectividad y lograr la integración y solidaridad de la asociación de vecindad que es el origen y fin de su función.

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

Esta reforma fue consecuencia de los acuerdos de san Andrés Larráinzar, del 16 de febrero de 1996 y forma parte de los llamados “derecho y cultura indígenas”, que pretendían establecer un marco constitucional de autonomía para los pueblos indígenas, se estableció que debía reconocerse el derecho de libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas, en tanto colectividades con culturas diferentes y con capacidad para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del estado nacional, debiéndose promover las adecuaciones y modificaciones a la constitución General de la República, acuerdo que no pudo ser cumplimentado por el gobierno federal, porque consideró que se ponía en riesgo tres aspectos fundamentales: la unidad nacional: la integridad del territorio y; los derechos de todos los mexicanos.

La comisión de concordia y pacificación propuso una iniciativa de reformas de 29 de noviembre de 1996, el ejecutivo federal también propuso una iniciativa el 17 de marzo de 1998, para que finalmente fuera el Senado el que estableció las directrices de esta reforma; la propuesta del PAN en relación a este artículo 115.<sup>17</sup>

De acuerdo a las reformas de 1983 y 1999, el municipio representa un orden de gobierno, el más próximo a la comunidad y a sus intereses. En esa medida, resulta natural suponer que la injerencia del gobierno municipal

---

<sup>17</sup> OLIVARES, Vionet, Raúl, El Municipio en México y el Mundo, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, ed., Salvador Valencia Carmona, México, Edt. Investigaciones jurídicas, UNAM, 2005, pag. 300

habrá de intensificarse a partir de que ejerza las nuevas facultades contenidas en la reciente Reforma. Pero de nada valdría la ampliación de facultades si aparejado a ello no se cuestiona el modelo de relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno reconocidos en la Constitución.

A diecisiete años de la reforma municipal de Miguel de la Madrid, se han incrementado los recursos municipales provenientes del gobierno federal, sumándose a las participaciones los fondos de aportaciones del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (a partir de 1998); pero al mismo tiempo han decrecido los montos correspondientes a los ingresos propios. Actualmente las participaciones fiscales (incluyendo el Ramo 33) representan el 74.15 por ciento del total de los ingresos municipales, mientras que el 25.85 por ciento corresponde al renglón de ingresos propios. Por el lado de los egresos municipales, se destina el 78.65 por ciento a gasto corriente, 13.51 a gasto de capital y 7.87 por ciento a deuda pública (SPDGP, 2000: 3 y 7). Pero la situación del Gobierno del Estado, en cuanto al origen de sus ingresos no es diferente: el 91.1 por ciento de sus ingresos corresponde a fondos federales, mientras que los ingresos propios representan el 8.8 por ciento del total (López Nogales, 2000:45). En general, los ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales, dependen en un alto porcentaje de los recursos federales asignados a éstas. Dicha situación se ha ligado a la práctica fiscal del federalismo mexicano, pero es incongruente que el Estado federal se defina por la descentralización administrativa y la centralización política. El centralismo político no necesariamente se revierte a partir de la alternancia en el ejercicio de las funciones públicas, sino a través de democratizar la toma de decisiones y establecer una distribución de competencias más equitativa entre los diversos órdenes de gobierno. En la actualidad mexicana, con o sin reforma municipal, persisten las relaciones de tipo vertical descendente entre

Gobierno Federal, Estado y Municipio, en donde las entidades federativas ven reducido su ámbito en beneficio del Gobierno Federal o, en el mejor de los casos, cediendo espacios a los municipios.

La reforma municipal de 1983 formaliza el discurso descentralizador en el texto constitucional, pero también obliga a la definición del municipio en su nueva dimensión, no sólo como base de la organización territorial y administrativa de los estados sino como célula política del nuevo federalismo mexicano. Desde el punto de vista conceptual, el municipio transita entre posiciones extremas, esto es, entre la sociedad natural preexistente al Estado y la criatura jurídica kelseniana que se traduce en forma de descentralización regional a cargo de los servicios públicos, lo cual obedece también a la lógica de los costos comparativos de los servicios. Así, el municipio como base de la descentralización nacional tiene como primera connotación el aspecto administrativo, a lo que sigue por consecuencia la descentralización de la responsabilidad de la operación de los servicios, y su eficiencia como símbolo materializado de la renovación nacional.

## **CONCLUSIÓN**

Como conclusión es meramente importante señalar que como parte del estado mexicano la importancia del municipio, como núcleo primario de una sociedad organizada se encuentra de suma trascendencia darle fortalecimiento, para mejorar la calidad de vida de la población que se gobierne por ser esta institución la más cercana cada habitante de nuestro país.

La aparición del municipio en el panorama teórico mexicano ha despertado no pocas inquietudes, mismas que asociadas a los procesos de cambio que se producen por la vía política electoral, pero que tienen por fondo la suma de desigualdades que configura el hilo conductor de nuestra historia social y política, plantean nuevos derroteros a la forma federal que tiene México. El nuevo federalismo planteado como objetivo político a alcanzar por el Estado mexicano significa, en buena medida, el reconocer que el arreglo político plasmado en la Constitución está sujeto a transformaciones que lo perfeccionan y a la vez materializan: las formas políticas no pueden ser dogmas de fe, en tanto que responden a la cambiante realidad de un país en su transición a la democracia.

Asimismo, debemos entender que las facultades expresamente concedidas por la constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los

Estados, de igual forma, la creación de un municipio tiene una importancia indiscutible para los estados, ya que los municipios constituyen la base de su división territorial, organización política y administrativa, de manera que la competencia de que gozan las legislaturas locales para crearlos deben de respetar los límites que derivan del artículo 115 constitucional.

Es por ello que se asegura que la organización básica política la conforma el municipio, sitio donde se adquieren deformaciones y virtudes políticas, que marcan definitivamente el comportamiento político de un pueblo; específicamente los pueblos y juntas auxiliares fueron primero, y por ello existe una larga tradición en las prácticas plebiscitarias de las comunidades, para nombrar a sus representantes así como actualizar ordenamientos para darle a los ciudadanos de los pueblos y juntas auxiliares un profundo sentido de igualdad jurídica respecto a la ciudadanía de las cabeceras municipales.

Atender este ámbito es una tarea, tanto del Cabildo como del Congreso en los términos en que lo reconoce el artículo 115 de nuestra Constitución para fortalecer al municipio, a fin de que ejerza plenamente sus facultades autónomas, reconocerle sus poderes y dotarlo del equipamiento infraestructural, así como generar los instrumentos de desarrollo democrático.

La historia del municipio está vinculada a la evolución histórica de México, ya que el municipio no se incluyó en la Constitución de 1824, desapareció de la administración santanista y las jefaturas políticas del porfiriato fueron tumba legal del municipalismo.

En la actualidad el municipio es la causa y origen del poder público, y por ello mismo, el municipio debe ser el eje del desarrollo nacional ya que a través de su consolidación, se logrará el desarrollo regional y urbano, en concordancia con los objetivos del crecimiento económico racional y no neoliberal, en virtud de que ningún orden jurídico es respetado si no se legitima en el

sentimiento municipal de los pueblos que conforman el país.

El artículo 115 Constitucional configura y define a los municipios y es uno de los artículos básicos de la vida nacional, porque es el cimiento del federalismo y del orden legislativo del país, máxime que a partir de las reformas de 1983 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, de igual forma se otorgo al municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional, a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas.

Finalmente, concluimos diciendo que las diversas reformas que ha sufrido el artículo 115 constitucional dependiendo del periodo en que hayan sucedido dichas reformas, ha sido de manera trascendental en nuestra vida, dado, que gracias a esta hoy en día los municipios gozan serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa, misma que se integrara por diversas autoridades, así como las funciones y servicios públicos que tendrán los municipios a su cargo.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **TEXTOS:**

°BARRERA, Fuentes, Florencio, "Historia y Destino del Municipio en México", Porrúa, México, 1950

°CAMPOS Ochoa Moises, "La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México, 1979.

°GAONA Hernández, Pedro Emilio, "Derecho Municipal", UNAM, México, 1991.

°HERNÁNDEZ, Gaona Pedro Emilio, "Derecho Municipal", UNAM, México, 1991.

°OLIVARES, Vionet, Raúl, "El Municipio en México y el Mundo, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, ed., Salvador Valencia Carmona, México, Edt. Investigaciones jurídicas, UNAM, 2000.

°UGARTE Cortes Juan, "La Reforma Municipal", Editorial Porrúa, México, 1985.

### **MEDIOS ELECTRÓNICOS:**

<http://www.lexjuridica.com/diccionario.php>

[www.proceso.com.mx/](http://www.proceso.com.mx/)

[www.juridicas.unam.mx/publica/rev/.../art7.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/.../art7.htm)

LEYES:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS