

MANUEL AÑORVE BAÑOS

# El Municipio Mexicano EN EL SIGLO XXI







**El Municipio Mexicano  
en el Siglo XXI**





*Manuel Añorve Baños*

# El Municipio Mexicano en el Siglo XXI



**Senado de la República**  
Instituto Belisario Domínguez

Presidente  
**Senador Miguel Ángel Osorio Chong**

Secretario Técnico  
**Rodrigo Ávila Barreiro**

*El Municipio Mexicano en el Siglo XXI*  
**Manuel Añorve Baños**

Diseño Gráfico  
**Norma L. Alba Belman**

Primera edición, 2022

Donceles 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020, CDMX,  
Conmutador: 55-5722-4800  
Información: 55-5722-7803  
Correo electrónico: [apoyotecnico.ibd@senado.gob.mx](mailto:apoyotecnico.ibd@senado.gob.mx)  
<http://www.ibd.senado.gob.mx/>

Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo  
Luis Moya No. 87 Despacho 210, Colonia Centro, 06600, CDMX,  
Centro de la Ciudad de México, C. P. 11320  
Teléfono: 55-5512-6731 y 55 5521-0549

ISBN: 978-607-9081-51-5

Derechos reservados conforme a la ley

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del Senado de la República, en términos de lo así previsto por la Ley Federal de Derechos de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de esta obra o del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Impreso en México / Printed in Mexico

## ÍNDICE

<b>Prólogo</b>	9
<i>Dr. Raúl Contreras Bustamante</i>	

### Introducción

<b>Capítulo I</b>	
<b>Fundamentos preliminares</b>	25
1.1. Estado	34
1.1.1. Antecedentes	
1.1.2. Concepto y naturaleza	35
1.1.3. Elementos	38
1.1.4. Formas y tipos de Estado	39
1.2. La División de funciones	
1.3. Gobierno	42
1.3.1. Concepto	
1.3.2. Características	46
1.3.3. Formas de gobierno	49
1.4. Federalismo	
1.4.1. Concepto	52
1.4.2. Características	55
1.4.3. Orden federal	58
1.4.4. Orden estatal	61
1.4.5. Orden municipal	63
1.4.6. La distribución de competencias	
1.5. Soberanía popular	
1.6. Democracia	

<b>Capítulo II</b>	69
<b>Evolución histórica-jurídica del Municipio</b>	76
	83
2.1. Orígenes en el mundo	93
2.2. Introducción a la evolución y desarrollo del municipio en México	100

2.2.1. Constitución Política de la Monarquía Española del 19 de marzo de 1812	
2.2.2. Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814	105
2.2.3. Reglamento provisional político del Imperio Mexicano (imperio declarado insubsistente por el Congreso el 8 de abril de 1823)	106 110
2.2.4. Acta constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824	112
2.2.5. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824	115
2.2.6. Bases constitucionales del 15 de diciembre de 1835 y Leyes constitucionales del 30 de diciembre de 1836	119 121
2.2.7. Bases de la organización política de la República Mexicana del 14 de julio de 1843	134 138
2.2.8. Acta Constitutiva y de Reformas del 22 de mayo de 1847	
2.2.9. Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856 y Proyecto de Constitución Política del 16 de junio del mismo año	141 146
2.2.10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857	148 152
2.3. Régimen vigente del municipio en México	
2.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917	
2.3.2. Reformas constitucionales a la institución municipal	
2.3.2.1. Reforma de 1933	157
2.3.2.2. Reforma de 1947	167
2.3.2.3. Reforma de 1976	
2.3.2.4. Reforma de 1977	
2.3.2.5. Reforma de 1983	
2.3.2.6. Reforma de 1999	170
2.3.2.7. Reforma de 2014	
2.3.2.8. Reforma de 2015	274
2.3.2.9. Reforma de 2019	

## **Capítulo III**

### **El Municipio como célula primaria y fundamental de la estructura nacional**

- 3.1. Elementos y conceptos del municipio
  - 3.1.1. Etimología
  - 3.1.2. Elementos esenciales
  - 3.1.3. Características
  - 3.1.4. Conceptualización
  - 3.1.5. Personalidad jurídica
    - 3.1.5.1. Teorías sobre la personalidad jurídica
      - 3.1.5.1.1. Teoría de la ficción
      - 3.1.5.1.2. Teoría de la realidad
        - A. Teorías basadas en la voluntad
          - a) Del alma colectiva
          - b) Del organismo social
          - c) De la institución
          - d) De la voluntad jurídica
        - B. Teorías basadas en el interés
          - a) De León Michoud
          - b) De Saleilles
          - c) De Ferrara
          - d) Negación de la personalidad jurídica
          - e) De Kelsen
  - 3.1.6. Características de las personas jurídicas
  - 3.1.7. El municipio como persona jurídica
  - 3.1.8. Atributos del Municipio como persona jurídica
  - 3.1.9. El municipio como orden de gobierno
- 3.2. Tipología municipal
- 3.3. Municipio y desarrollo urbano
- 3.4. Marco jurídico del municipio
  - 3.4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
  - 3.4.2. Constituciones Locales
  - 3.4.3. Leyes, códigos y reglamentos
  - 3.4.4. Ley Orgánica Municipal

- 3.4.5. Bando Municipal
- 3.4.6. Jurisprudencia en materia municipal
- 3.5. Autonomía municipal
  - 3.5.1. Política
  - 3.5.2. Financiera
  - 3.5.3. Administrativa

## **Capítulo IV**

### **Las funciones y actividades del Municipio**

- 4.1. Función pública
- 4.2. Servicio público
  - 4.2.1. Definición
  - 4.2.2. Características
- 4.3. Obra pública
- 4.4. Servicios Públicos Municipales
  - 4.4.1. Concepto
  - 4.4.2. Fundamento
  - 4.4.3. Principios
  - 4.4.4. Clasificación jerárquica
    - 4.4.4.1. Por la titularidad o jurisdicción del servicio
    - 4.4.4.2. Por razón de su importancia
    - 4.4.4.3. Por razón de su necesidad
  - 4.4.5. Disposiciones generales a considerar en los servicios públicos municipales
  - 4.4.6. Concesión y privatización de los servicios públicos municipales
  - 4.4.7. Control y vigilancia de los servicios públicos municipales
  - 4.4.8. Servicios públicos constitucionales
    - 4.4.8.1. Suministro de agua potable
    - 4.4.8.2. Drenaje
    - 4.4.8.3. Alumbrado público
    - 4.4.8.4. Limpia y recolección de residuos sólidos
    - 4.4.8.5. Mercados y centrales de abasto
    - 4.4.8.6. Panteones
    - 4.4.8.7. Rastro

- 4.4.8.8. Calles, parques y jardines y su equipamiento
- 4.4.8.9. Seguridad pública
- 4.4.9. Servicios públicos no incluidos en la Constitución
- 4.5. Administración municipal
- 4.6. Hacienda municipal

## **Capítulo V**

### **El Municipio en el mundo**

- 5.1. Nociones previas
- 5.2. Argentina
- 5.3. Brasil
- 5.4. Chile
- 5.5. Colombia
- 5.6. Costa Rica
- 5.7. Ecuador
- 5.8. España
- 5.9. Estados Unidos
- 5.10. Francia
- 5.11. Uruguay

## **Capítulo VI**

### **El futuro del municipio mexicano**

- 6.1. Radiografía del orden municipal
- 6.2. Retos y desafíos del gobierno municipal
- 6.3. Empoderamiento del federalismo mexicano a través del municipio
- 6.4. El municipio y la democracia
- 6.5. Propuestas para el fortalecimiento de la institución municipal

## **Bibliografía**



## Prólogo

Es innegable la importancia política, económica y social que ha tenido la institución del Municipio desde su aparición en el siglo XVI hasta nuestros días, que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados que integran la federación de la República Mexicana, conforme a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Municipio como institución político-jurídica -con territorio, población y gobierno- constituye el orden de gobierno más cercano a las personas, porque es aquel que por su delimitación territorial facilita la posibilidad de estrechar vínculos con la ciudadanía y de quien depende la prestación de servicios públicos esenciales, tales como agua potable, alumbrado público, limpia, seguridad pública, entre otros, que constituyen responsabilidades y potestades afectan en forma directa la convivencia social misma de las personas.

Esa cercanía entre un orden de gobierno con la población apunta a considerar el significativo papel que reviste el Municipio para asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, en donde a partir de una vida local robusta sea posible lograr un mejor desarrollo integral en México.

La apuesta por fortalecer el Municipio en México requiere conocer su evolución histórico-jurídica en el país; la naturaleza jurídica; el marco constitucional y jurídico; los alcances del orden de gobierno; la importancia de la autonomía municipal; así como los retos que el crecimiento demográfico plantea en la actualidad, para contextualizar los retos que enfrenta esta institución municipal en el siglo XXI.

En ese marco, la obra que el lector tiene en sus manos, de la autoría del Doctor y Senador de la República Manuel Añorve Baños es un referente significativo para tener un panorama general del Municipio en México, que se encuentra sustentado con rigor académico en la normatividad y la doctrina especializada en el tema.

La obra no es un simple estudio académico o teórico, sino que además tiene como referente la trayectoria y experiencia política, académica y administrativa del autor, que enriquece el contenido de la obra.

Manuel Añorve Baños es licenciado y Doctor en Derecho por esta Facultad de Derecho de la Universidad de la Nación. Se ha desempeñado en diversas responsabilidades de la Administración Pública federal, estatal y municipal. Ha sido en dos ocasiones Presidente Municipal de su natal Acapulco y en la actualidad representa al Estado de Guerrero en el Senado de la República, lo que lo convierte en una autoridad de la materia por su amplia visión municipalista.

La obra que me honro en presentar es una interesante perspectiva de temas, retos y desafíos que en la actualidad enfrenta el gobierno municipal, así como propuestas para el fortalecimiento de la propia institución concejal.

A decir del propio autor, el Municipio -al ser el núcleo o base de nuestro Federalismo- requiere de un mayor énfasis en su fortalecimiento y desarrollo jurídico, político y democrático, en aras de buscar mejorías sustanciales, no sólo para los ayuntamientos mismos sino para el bienestar de la vida diaria de los habitantes de dichas demarcaciones.

En ese marco, en la obra se exploran temas como la importancia de contar con un gobierno eficiente para resolver la problemática local, la trascendencia de realizar una transformación hacia el interior de la institución, no sólo en el contexto de reformas legales, sino incluso, dentro de los procesos que se llevan al interior de la administración pública municipal, en donde sistemas informáticos y la capacitación de servidores públicos pueden ser significativos para el Municipio.

Así, esta obra busca ser un referente para estudiantes, académicos, legisladores y miembros de la administración pública federal, local y de los propios ayuntamientos, para fortalecer los estudios en torno al régimen municipalista mexicano y consolidar su papel como la base política y administrativa de las entidades federativas.

Bajo este contexto, es un gusto y un honor elaborar a manera de Prólogo estas líneas, de una obra tan importante -escrita por un amigo querido, compañero de muchas batallas y político infatigable- que aspira a convertirse en una obra de consulta indispensable para conocer y entender al Municipio en México.

Este Tratado surge del trabajo parlamentario en la Cámara Alta del Congreso de la Unión, gracias al empeño, interés académico, preparación, experiencia y compromiso del senador Manuel Añorve Baños con el Municipalismo y el Federalismo en nuestro país.

**Dr. Raúl Contreras Bustamante.**  
*Director de la Facultad de Derecho de la UNAM.*  
*Ciudad Universitaria*  
*Agosto de 2022.*

## **Introducción**

La institución municipal es por antonomasia no sólo el nivel de gobierno más cercano con la población, sino también un imprescindible reflejo del pasado, presente y futuro de nuestro país.

Por ello, desde un enfoque estrictamente académico, la presente obra que el lector tiene en sus manos persigue como objetivo central acercar de forma clara, amigable y concisa las generalidades que deben conocerse sobre el municipio en México, tratándose de un documento de apoyo tanto para servidores públicos de los municipios, como para la ciudadanía en general que desee conocer sobre esta importante estructura administrativa.

En este sentido conviene señalar que se incluye un breve, pero acucioso recuento y análisis histórico de la evolución jurídica y administrativa del municipio en México, destacando los elementos que lo distinguen y los atributos que se han mantenido a pesar de las difíciles circunstancias históricas por las que ha atravesado el país. Lo cual se puede reforzar con el apartado dedicado a hacer un análisis comparativo de las formas de gobierno municipal en diversos países.

De igual forma vale la pena detenerse en el apartado dedicado a revisar conceptos y reflexiones en torno al municipio como célula primaria y basamento de la estructura gubernamental, en el cual se revisa desde la etimología de términos clave y las variadas teorías sobre la personalidad jurídica del gobierno municipal en particular uno de sus atributos esenciales: la autonomía.

Otro apartado de la obra se dedica a revisar las funciones y atribuciones del municipio, poniendo énfasis en los servicios públicos municipales, revisando los esquemas jurídicos y operativos de la concesión y privatización de estos, que a últimas fechas han cobrado relevancia, pero que al revisar este texto es posible acercarse a todas sus implicaciones, así como a sus pros y contras.

El último apartado de la obra se dedica a revisar los retos y desafíos actuales del municipio, poniendo en el centro dos condiciones: la necesidad de enriquecer y fortalecer su carácter democrático y por la otra avanzar hacia una relación de mayor equidad y empoderamiento con los otros niveles de gobierno, en apego con espíritu federalista, legado de hace casi dos siglos con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

De manera particular, se hace indispensable considerar el fortalecimiento de las autoridades municipales tanto en recursos como en esquemas de organización e incluso, en claridad en atribuciones y competencias. Desde luego que resulta medular una coordinación eficaz con los niveles federal y estatal, pero en la medida en la que el municipio cuente con los medios para cumplir con sus responsabilidades esa coordinación dará frutos.

La sociedad mexicana tiene una percepción que en la mayoría de los casos se inclina hacia una evaluación negativa de los gobiernos municipales; es cierto que en muchos casos esto tiene su origen en un desempeño deficiente y en una falta de recursos y medios tanto legales como materiales, por ello, corresponde a los partidos hacer una labor para identificar y postular a las personas mejor preparadas para estos cargos, pero es indudable que se requiere fortalecer la preparación académica, jurídica y técnica de los cuadros administrativos municipales.

En ese sentido, esta obra pretende abonar a este propósito y destaca los retos que se tienen que enfrentar en el corto y mediano plazos. Desde luego que avanzar hacia un reparto cada vez más equitativo de los recursos entre los tres niveles de gobierno es un requisito para avanzar, pero quien se acerque a este texto entenderá que hay muchos otros retos y que sólo mediante una visión que combine conocimientos jurídicos y técnicos con la solidez de la experiencia hará posible superarlos.

**Dr. Manuel Añorve Baños**  
*Senador de la República*

# Capítulo I

## Fundamentos preliminares

### 1.1. Estado

La tarea de determinar qué es el Estado y aproximar sus orígenes es sin duda alguna compleja. Al respecto, diversos autores, entre ellos historiadores, sociólogos, filósofos y juristas, han tratado de dar su interpretación acerca de los orígenes de ese ente que está presente en todas las sociedades a lo largo y ancho del orbe, pues sin importar de qué tan recóndito sea el lugar del que hablemos, el Estado como institución y figura jurídica se manifiesta, aunque con una multiplicidad de matices dentro de sus elementos.

El historiador alemán Eduard Meyer postuló que el Estado es algo no propio de la raza humana, sino algo que existe desde la propia naturaleza, como aquel grupo social “que corresponde a la horda animal y que, por su origen, es más antiguo que el género humano, cuyo desarrollo cabalmente sólo se hace posible en él y por él”. Sobre el particular, es importante adherir lo mencionado por Herman Heller quien analizando el ensayo de Meyer dice: “Es evidente que, con tan ilimitada extensión, el concepto histórico del Estado se desnaturaliza por completo y se hace de imposible utilización”.<sup>1</sup> De tal manera, para entender al Estado a lo largo de la historia del hombre, es preciso estudiarlo con los conceptos y con los recursos que tenemos actualmente.

El Estado es la consecuencia de la acción individual de los seres humanos, y es preciso que las ciencias sociales lo estudien, es por esto por lo que no se puede dar una definición única y perfecta del concepto de Estado, su definición está fuera de campo de las ciencias exactas; recordemos que la principal tarea de las ciencias sociales es el estudio de las consecuencias no intencionadas de los actos intencionados del hombre.

Siguiendo este orden de ideas, hay autores que sostienen que el origen del Estado lo encontramos en los conflictos bélicos de los seres humanos, otros sostienen que el Estado es el producto de la familia, el núcleo de la sociedad

---

<sup>1</sup> Ramírez, Jesús, *Derecho Constitucional Sinaloense, México, UAS, 2000, p. 47.*

que a través de procesos de transformación se fueron creando grupos más complejos y numerosos hasta crear a este; el padre de la escolástica Santo Tomás de Aquino, sostiene que el Estado es de origen divino. Hay otros autores como Thomas Hobbes quien sostiene que el Estado es la consecuencia del pacto social entre los seres humanos. Razón por la cual resulta de gran importancia analizar el devenir histórico que lo conforma.

### 1.1.1. Antecedentes

Los autores y sus ideas mencionadas en el apartado anterior nos ayudan a dilucidar teorías ideológicas para explicar el origen y la teleología del Estado, ahora nos abocaremos a dar algunos datos de las primeras formaciones de estructuras sociales organizadas, que pudieron —según la teoría ideológica que se quiera aceptar— dar forma al Estado. Pero antes de exponer los antecedentes del Estado, es necesario comprender que el Estado existe independientemente de la forma de gobierno adoptada para la dirección de este; es decir, podemos encontrarnos ante algún sistema monárquico, democrático o incluso de naturaleza imperial. Pero en todos los casos el Estado ya está formado, la única distinción es la forma en la que se dirige.

Dicho lo anterior, podemos encontrar algunos de los antecedentes de las primeras agrupaciones sociales organizadas a las que podríamos llamar Estados en:

**a) Asia Oriental:** A partir del siglo VIII a. C. se da la existencia de sociedades políticas gobernadas por un monarca. Ese monarca tenía derecho a su cargo a través de la vía hereditaria, por lo que a las familias que se encontraban en el gobierno, las cuales eran las únicas gobernantes de dichas sociedades, se les denominaba dinastías imperiales.

**b) Antiguo Oriente Medio:** En este territorio existieron famosas culturas de gran esplendor como Egipto y Persia. Dichas civilizaciones existieron durante milenios y esta época se caracterizó por tener un Estado despótico o teocrático, que quiere decir que existe una relación estrecha entre la autoridad que tiene el poder absoluto y la divinidad, que en conexión gobierna al resto de los habitantes de la sociedad.

**c) Antigua Grecia:** Dentro de la cultura griega, rica en tradiciones, ideas y en acontecimientos históricos; podemos distinguir dos principales organizaciones políticas: la espartana y la ateniense. En la que si bien los habitantes griegos de la *polis* eran considerados como hombres libres, estos no tenían el derecho de participar en la elaboración de leyes ni en ningún otro asunto político. En este punto en particular nos damos cuenta de la importancia de la evolución de los conceptos de las ciencias sociales y el porqué es importante interpretar el Estado con los conocimientos de la sociedad moderna, ya que los griegos con el término “hombre libre” no se referían a otra cosa que un hombre no esclavizado, muy distinto de nuestra concepción actual de libertad.

**d) Roma:** Fundada en el año 753 a. C., la civilización romana pasó por tres formas de gobierno distintas a lo largo de su existencia: la Monarquía, la República y el Imperio. Sin duda alguna, Roma es la más avanzada de todas las civilizaciones hasta aquí mencionadas, y la más trascendental, gran parte de nuestro orden social y jurídico es de naturaleza romana.<sup>2</sup>

### 1.1.2. Concepto y naturaleza

Como se ha dicho, existen múltiples opiniones de lo que es el Estado y cuál es su origen, esto se debe a la variación de factores en las que cada uno de los autores o ideologías se desarrolló; siendo importante considerar también la coyuntura social en la que se realizó la concepción. Por ejemplo, Thomas Hobbes, autor inglés de la famosa obra “El Leviatán”, misma que fue escrita durante la guerra civil inglesa de 1642. Otro podría ser Antonio Gramsci y sus teorías sobre la hegemonía, que escribió sus textos desde prisión, al ser preso político del fascismo de Mussolini en Italia durante la Segunda Guerra Mundial.

A propósito de lo anterior, estos son algunos de los conceptos de Estado, según sus autores:

Podemos apreciar definiciones clásicas, como la de Cicerón quien consideraba al Estado como “una multitud de hombres ligados por la comunidad

---

<sup>2</sup> *Ídem.*



del derecho y de la utilidad para un bienestar común”. O la de Jean Bodin, quien lo concibió como “un conjunto de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder de mando según la razón”.

Por su parte, para el sociólogo alemán Max Weber el Estado moderno se define como “una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, con este fin ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los seres humanos que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos de sus propias jerarquías supremas”.<sup>3</sup>

Mientras que para Herman Heller el Estado es una “unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial”.<sup>4</sup>

En palabras de Carré de Malberg el Estado es “la comunidad política con un territorio propio y que dispone de una organización”.

Para Ramírez Millán, que habla desde el punto de vista netamente jurídico, el Estado es “una persona jurídica formada por una comunidad política, asentada en un territorio determinado y organizada soberanamente en un gobierno propio con decisión y acción” y de esta definición se desprenden los fines del Estado, a saber:

1. “Crear un orden necesario”.
2. “Asegurar la convivencia social”.
3. “Establecimientos de medios para el desarrollo cultural, social, económico y político”.
4. “El bienestar de la nación”.
5. “La solidaridad social”.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> *Ídem.*

<sup>4</sup> Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 6ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 142.

<sup>5</sup> Ramírez, Jesús, *Op. Cit.*

Aunado a lo anterior, es indispensable no dejar a un lado al primer autor que plasmo teóricamente la palabra Estado, desde su visión moderna, Nicolás Maquiavelo en su obra “El Príncipe” cuando hablaba de “*Stato*” es decir, lo inmóvil, lo que ya está establecido. Maquiavelo encontró este término preciso para sintetizar sus controversias acerca de las bases y procedimientos idóneos para la conservación del poder público.

### 1.1.3. Elementos

El Estado moderno tiene tres elementos principales, aceptados por la mayoría de los autores, independientemente de su ideología, que son: territorio, población y gobierno.

**a) Territorio:** Es la delimitación geográfica, consistente en la porción de tierra y agua con la que cuenta el Estado. Siempre ha sido de vital relevancia para la historia de la humanidad, debido a problemas con la delimitación territorial se han dado muchos conflictos bélicos, la delimitación territorial en muchas ocasiones significa ventaja estratégica para un Estado, así como ventajas económicas.

**b) Población:** Es el grupo de personas que se encuentra dentro del espacio geográfico determinado. En un mismo territorio pueden existir y convivir una gran variedad de conjuntos distintos de personas, la existencia del Estado no es sinónimo de un solo grupo social, de un solo conjunto de costumbres y tradiciones.

**c) Gobierno:** “Gobierno se refiere al conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder político. Al ser una parte del Estado, se diferencia de las instituciones estatales que llevan la organización política de la sociedad (régimen político), en que tiene la tarea de manifestar la orientación política del Estado, imponer reglas de conducta y tomar decisiones consensuadas gracias a que monopoliza el uso de la fuerza legítima por medio del ejército, la policía y las cárceles. Es por esta razón que el Gobierno suele coincidir, en relación con las funciones del Estado, con los órganos cúspide que operan la administración pública y que se manifiestan en el Poder Ejecutivo”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> *Idem.*

#### 1.1.4. Formas y tipos de Estado

Con formas y tipos de Estado se hace referencia a la aplicación práctica de los elementos de este, que se han dado a lo largo de la historia de la humanidad; a su forma de organización y la evolución de las sociedades. Desde el punto de vista doctrinal, estas son algunas de esas formas de Estado, si se habla desde la perspectiva de su forma de gobierno:

**a) Estado tradicionalista:** se trata de una democracia oligárquica, es una sociedad con una forma de gobierno despótica en la que no existen los partidos de representación política de los ciudadanos.

**b) Estado autoritario:** se caracteriza por la existencia de un solo personaje fuerte, un Estado en el que existe una ideología única y oficial que no puede ser contrariada de ninguna manera, ya que el perfil en el poder no dudará en hacer uso de la violencia para reprimir las ideas distintas. Ejemplos de este tipo de Estado no democrático ha habido varios en la historia, tenemos la Alemania Nazi de Hitler y el Partido Nacional Socialista, tenemos la Italia fascista de Mussolini, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, con famosos como Lenin y Stalin.

**c) Estado militar:** se da una confusión entre el Estado autoritario y el militar, la gran diferencia radica, en que en este último los militares juegan un papel activo en la vida política del país, sin que forzosamente sea un régimen autoritario, ya que la milicia existe en cualquier forma de Estado.

**d) Estado socialista:** es la consecuencia de una obra muy famosa, de uno de los pensadores más influyentes de la historia de la humanidad; Karl Marx y su Manifiesto comunista. Plantea un Estado en que las riquezas deben ser repartidas entre los miembros de este a través de la expropiación de todos los medios de producción por parte del Estado, este modelo de Estado en particular se debe establecer en tres etapas según el manifiesto, en las que cada clase social desempeña un papel fundamental. En la practica el socialismo ha sido un fracaso enorme, al darle tanto poder al Estado, la consecuencia de ese sistema económico no es la igualdad como buscaban sus pensadores, sino que se establecen dos clases sociales únicas; los pobres (gobernados) y los ricos (gobernantes), sin que los primeros tengan

ninguna oportunidad de crecer o aspirar a una mejor vida, que aquella que los gobernantes fijan según sus intereses. Un ejemplo de este fracaso es la URSS.

**e) Estado liberal:** se enfoca en un sistema económico capitalista, que es el único que permite desarrollar las ideas de la libertad, que entre sus postulados más relevantes está: el respeto irrestricto al proyecto de vida ajeno y el no uso de la violencia. Por eso mismo busca la participación de todos a través del establecimiento del sufragio para la elección de gobernantes en un régimen de pluralidad de partidos políticos.

Ahora bien, en cuanto a la forma de Estado desde la perspectiva de organización política, es posible distinguir las siguientes tipologías:<sup>7</sup>

**a) Monárquico:** Su régimen, en cuanto a la concentración de poder, se deposita en una sola persona que se le denomina rey o monarca, quien funge como jefe de Estado y es el encargado de representar al país frente a todos los demás sujetos internacionales. Sus funciones son meramente protocolarias. Además, el cargo suele ser vitalicio y todos los individuos se subordinan a la voluntad del rey. Para Ignacio Burgoa, esta forma de Estado se puede clasificar en:

**i. Absoluta:** Se constituye como una autocracia y significa que toda la población está sujeta a la voluntad de una sola persona (Rey-Emperador), sin supeditarse a ningún ordenamiento jurídico. Centraliza las funciones de los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) en el monarca, que para difuminar la carga de trabajo crea órganos que lo auxiliarán en las múltiples tareas. El poder se va transmitiendo de padres a hijos. En la Edad Media se tenía el acto protocolario de “recibir la investidura y poder de Dios *omnis potestas a Deo*”.

**ii. Limitada o constitucional:** Se basa en que la actuación del rey. Debe estar “controlada” por un orden jurídico externo a él, que es principalmente controlado por el pueblo. Este ya no se considera con investidura divina. Los titulares de la soberanía son directamente

<sup>7</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 467.

los integrantes de la sociedad, el poder Ejecutivo se deposita en el monarca, mientras que el poder legislativo y judicial son independientes a su voluntad. Se puede decir que esta es una monarquía democrática.

**b) Unitario:** Es considerado una forma simple del Estado, que no admite división interna en cuanto a la autonomía, pero si en la administración local. En los gobiernos unitarios no existen órganos competentes que ejerzan funciones legislativas o administrativas, pues el poder se concentra en diversos órganos de carácter nacional; lo mismo ocurre con la estructura judicial, donde los tribunales son dependientes de una central. De acuerdo con Enrique Sánchez Bringas,<sup>8</sup> se le dan cuatro características fundamentales:

- i. “La existencia de un solo orden jurídico para todo, el territorio, dividido administrativamente en provincias, carentes de soberanía propia;
- ii. “La elección de las autoridades y representantes populares es de carácter nacional;
- iii. “Al no existir formalmente entidades políticas soberanas su poder legislativo por lo regular es unicameral, pues encarna solo la representación del pueblo; y
- iv. “La soberanía se ejerce desde los poderes centrales”.

**c) Autonómico:** Es una forma de organización que combina los elementos de la centralización del poder propia del Estado Unitario, con la descentralización administrativa y autonomía de las partes que conforman al territorio del federalismo. De ahí que exista una dialéctica característica entre la unidad/autonomía.<sup>9</sup>

**d) Confederado:** Es una unión de Estados soberanos, los cuales se encuentran unidos para consolidar una forma suprema de organización y que persiguen fines comunes. El Estado Confederado surge por medio de un tratado internacional, donde se expresa la voluntad de los Estados para integrarse en una nueva forma de organización suprema. Los Estados integrantes no pierden su soberanía, pero adquieren mayores beneficios en cuanto a su organización, garantizando el bienestar y la seguridad de los integrantes.

<sup>8</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, 10ª edición, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 310.

<sup>9</sup> Añorve Baños, Manuel, *El Federalismo Mexicano*, México, IMEPOL, 2019, p. 47.

e) **Federal:** Cuenta con leyes con cierta jerarquía que aplican, en su conjunto, a todo el territorio nacional; sin embargo, también reconoce las competencias de las entidades federativas para crear sus propios ordenamientos jurídicos para regular todo aquello sobre lo que tenga competencia.<sup>10</sup>

## 1.2. La División de funciones

El Estado contemporáneo, desde la perspectiva de su entramado gubernamental, ejerce en esencia tres tipos de funciones primordiales, que son la consecuencia de la teoría de Montesquieu de la división de poderes, para evitar el totalitarismo.

Para explicar estas funciones es preciso citar al maestro Yuri Pavón Romero *in extenso*:

a) **Legislativa:** La función generalizadora: Su acto representativo es la emisión, reforma, derogación o abrogación de la ley, siendo que ésta es general, abstracta e impersonal.

b) **Ejecutiva:** La función ejecutiva tiene su representación material en los actos administrativos, estos generan consecuencias plenas y concretas de derecho que trascienden a la mera estructura de las instituciones del Estado (actos de la administración).

c) **Judicial:** Se trata de las cualidades que representan el acto jurisdiccional por excelencia, es decir la sentencia y que tienen las mismas calidades que las del acto administrativo, en otras palabras, son actos concretos, porque con el juicio que ahí se contiene, se dirime un asunto específico; son declarativos, porque enuncian el derecho que le corresponde a alguna de las partes en un litigio, y es personal porque las sentencias sólo afectan a las partes involucradas, no a una generalidad.<sup>11</sup>

La necesidad de que los poderes del Estado no recaigan sobre la misma persona es la característica más relevante en un sistema democrático, repartir

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>11</sup> Pavón, Yuri, "Poderes tradicionales y funciones públicas. Una visión sistémica de los órganos constitucionales autónomos en México", en López, Miguel (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionalmente autónomos*, México, UNAM-III, 2020, p. 55

las funciones a instituciones distintas hace que el sistema de pesos y contrapesos funcione. Es el deber de cada uno de los poderes del Estado regular a los otros para que no se realicen actos autoritarios y así brindar seguridad jurídica a los gobernados.

### 1.3. Gobierno

Se trata del elemento fundamental para el Estado que es entendido como el mecanismo necesario para el ejercicio de las funciones y del poder que deriva de la soberanía. En otras palabras, y de acuerdo con la teoría organicista “el gobierno viene a ser el cerebro del Estado, dado que conduce, rige y dirige su actuación”.<sup>12</sup>

Por supuesto, en el gobierno se encuentran integrados todos aquellos órganos de la Administración Pública, en *lato sensu*, que ayudan con el desarrollo de los fines del Estado. En este sentido, es posible señalar que el gobierno es el elemento depositario del poder público, el cual se encuentra tradicionalmente dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin embargo, en la actualidad el gobierno se conforma, de manera más amplia, por un conjunto de órganos que son independientes a los poderes tradicionales. Me refiero en particular a los órganos constitucionales autónomos.

#### 1.3.1. Concepto

El gobierno es parte del Estado, y lo podríamos definir como el conjunto de instituciones por los cuales actúa el Estado a través de un ordenamiento jurídico de acuerdo con el régimen adoptado por aquellos que representen la soberanía del propio Estado, esto es gobierno en sentido amplio. Ahora bien, cuando hablamos de gobierno en sentido estricto podemos referir, (al menos en un régimen democrático) del conjunto de instituciones encargadas de dirigir la vida del Estado.

<sup>11</sup> Pavón, Yuri, “Poderes tradicionales y funciones públicas. Una visión sistémica de los órganos constitucionales autónomos en México”, en López, Miguel (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionalmente autónomos*, México, UNAM-III, 2020, p.55

<sup>12</sup> Fernández Ruiz, María Guadalupe, *Marco jurídico estructural de Administración Pública Federal mexicana*, México, INAP, 2015, p. 51.

Para que un Gobierno funcione debe contar con dos elementos, que deben actuar en conjunto en una democracia, el Estado y el Derecho. Sobre este tema algunos autores dicen que el Estado va por encima del Derecho como John Austin y la Escuela Analítica de Inglaterra, quienes puntualizan que el Derecho es la consecuencia de las acciones realizadas por el Estado. Por el contrario, encontramos autores que dicen que el Derecho está por encima del Estado como lo son Immanuel Kant, Rousseau y Hugo Grocio.

Mientras que León Duguit nos dice que existe una norma que está por encima del Estado, pero que es importante conocer que no hay una autoridad más grande que el mismo Estado. Está norma es lo que Duguit llama solidaridad social, para explicar este conjunto de ideas es adecuado citar a Duguit *in extenso*:

No solamente hay cosas que el Estado no puede hacer, sino que hay también cosas que el Estado está obligado a hacer... y los Estado modernos, Francia particularmente, han reconocido expresamente, por leyes recientes, algunas de estas obligaciones y organizando servicios públicos para asegurar su realización... Fácil es determinar el fundamento de estas diversas obligaciones positivas del Estado si se admite la doctrina de la solidaridad social... La regla de derecho impone a todos de no hacer nada que sea contrario a la solidaridad social y de hacer todo cuanto es menester para asegurar el desenvolvimiento de esta solidaridad. La regla de derecho así fundamentada y comprendida se impone a todos, gobernantes y gobernados... En una palabra: se impone al Estado, sean cuales fuesen sus formas políticas.<sup>13</sup>

Acerca de la relación entre Derecho y Estado que nos ayuda a conocer la idea de gobierno, Herman Heller nos dice que: “el Estado viene a ser realmente la fuente de validez formal del derecho, por cuanto él establece y asegura el derecho legal mediante órganos y señala las condiciones para la validez del derecho consuetudinario”.<sup>14</sup>

Un Estado de Derecho simbiosis entre los dos términos, permite a un pueblo establecer a través de su soberanía la forma de gobierno por la que se quieren dirigir; a través de instituciones de carácter público y cuyos dirigentes o gobernantes son elegidos de forma democrática.

<sup>13</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 86.

<sup>14</sup> Heller, Hermann, *Op. Cit.*, p. 211.



### 1.3.2. Características

Un gobierno, independientemente de su inclinación y forma política debería velar por la paz y la seguridad de los gobernados, es imposible separar al gobierno contemporáneo de la acción política en una democracia representativa.

Carl Schmitt definió al campo político bajo la teoría de amigo-enemigo, que mal interpretada puede llegar a ser uno de los grandes inspiradores del Estado nazi durante la Segunda Guerra mundial. Lo que Schmitt quería decir con su teoría del campo político, es la necesidad de una contraposición de ideas para el desarrollo de la política, en el que los enemigos representan a aquellos con ideas totalmente adversas a las propias, y donde el fin de la teoría es cuando del campo de las ideas se pasa a utilizar la violencia, siendo su expresión fatal la guerra.

En este orden de ideas, una de las características fundamentales del Estado moderno tiene que ser la prevalencia de la paz dentro del campo político del amigo-enemigo, donde lo que se expongan sean ideas y argumentos en contra de esas ideas, respetando los principios de una democracia liberal, sin coacción ni violencia para influir en las ideas de los adversarios políticos.

Otra de las características con las que debe contar un gobierno moderno es la alternancia en la representación, es sano para la democracia para evitar un gobierno despótico, dirigido por las mismas personas, por las mismas ideologías durante décadas. En la historia se ha demostrado que esto nunca trae consecuencias positivas para el territorio en cuestión.

### 1.3.3. Formas de gobierno

Desde la teoría clásica, Aristóteles dividió las formas de gobierno en dos bloques, las formas puras de gobierno; siendo estas aquellas que tienen en cuenta el interés de los gobernados para la toma de decisiones y la elección de representantes; y las formas impuras, siendo éstas aquellas que no tienen como meta el bien común y se guían únicamente por los intereses de aquellos que detentan el poder.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Cfr. Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 2019, pp. 33-43.

Dentro de las formas puras de gobierno nos encontramos con tres:

**1. Monarquía:** Como se mencionó anteriormente, se trata de aquella forma de gobierno en la que el poder político recae en las manos de un monarca, y las competencias de este último varían de acuerdo con la clase de monarquía de la que estemos hablando. Antes de hablar de los tres tipos de monarquía, es importante señalar que, en todos ellos, la figura del rey es hereditaria y su cargo vitalicio.

**2. Aristocracia:** Este gobierno tiene su origen en Grecia, y fundamentalmente hace referencia a que el gobierno y el poder político recae sobre los mejores, los más sabios y experimentados de la polis. Para pensadores de alta relevancia en la historia como Platón, la aristocracia representaba el mejor modo de gobierno posible entre las sociedades organizadas, aunque esta forma de gobierno siempre ha tenido un peligro latente: convertirse en una oligarquía, es decir el gobierno de los pocos.

**3. Democracia:** La democracia nace como el gobierno del pueblo para el pueblo. A través de esta forma de gobierno se busca la participación de la mayor parte de los gobernados posibles en un territorio determinado. Uno de los requisitos fundamentales de la democracia moderna es que los poderes legislativo y ejecutivo, refiriéndonos a sus representantes, deben ser elegidos a través del sufragio. En ese orden de ideas deben existir opciones de voto. El estilo de democracia va a cambiar en relación con los representantes que ganen las elecciones, pero la esencia y las características principales tienen que permanecer intactas, si alguna de estas cambia por voluntad de aquellos sobre los que recae el poder, dejaría de ser una democracia.

Dentro de las formas impuras de gobierno nos encontramos con tres tipos:

**1. Tiranía:** Nos referimos a una forma de gobierno en la que el poder es detentado por una sola persona que, a través de la coacción y la violencia, reafirma su cargo y evita la pluralidad de ideas. Es un término antiguo que difícilmente nos podemos encontrar en la práctica política hoy en día.

**2. Oligarquía:** Cuando hablamos de la aristocracia nos referimos a que está corria el riesgo de transformarse en una oligarquía. Con ella nos

referimos al gobierno de los pocos, antagónico de la hoy democracia. Esta forma de gobierno se basa en que un grupo pequeño de personas, de la misma clase social, económica y cultural, llegan al poder y su único objetivo es satisfacer las necesidades del grupo al que pertenecen.

**3. Demagogia:** En esta forma de gobierno existen muchos integrantes que detentan el poder, pero solo pocos se benefician, regularmente a través de engaños y corrupción, les dicen a las masas lo que quieren escuchar mientras son engañadas y los poderosos se quedan con todo.

Ahora bien, desde un punto de vista práctico y contemporáneo, tratadistas como Giovanni Sartori han formulado grandes clasificaciones de los sistemas políticos o de gobierno en el mundo, existiendo en esencia tres modelos:

**1. Sistema presidencial:** Tiene como características esenciales: 1) una elección popular directa o indirecta del Jefe de Estado, quien también es Jefe de Gobierno, y dura en su encargo un periodo específico que suele ir de los cuatro a los seis años y, en algunos casos, con posibilidad de reelegirse; 2) un Ejecutivo que no puede ser nombrado o removido por el voto del Poder Legislativo, además de que tiene cierta independencia para la designación de Secretarios de Estado o Ministros; y 3) un Presidente que ejercita las funciones ejecutivas de gobierno, sin intervención directa del Poder Legislativo.<sup>16</sup>

**2. Sistema parlamentario:** Es un régimen de gobierno que descansa sobre la rectoría política del Poder Legislativo; es decir, se trata de un órgano de representación popular que tiene una incidencia de primer orden para determinar a aquella persona que se encargará del ejercicio de las funciones ejecutivas y quien dirigirá la política pública del Estado. En otras palabras, el Parlamento es el órgano encargado de la formación del gobierno, último que deberá ser aprobado por el voto mayoritario de los legisladores integrantes del primero. De ahí que la formación de mayorías parlamentarias, o bien las coaliciones, son fundamentales para formar un gobierno fuerte y estable.

<sup>16</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 97-153.

**3. Mixto:** Se trata de aquellos que, sin adoptar propia o permanentemente una naturaleza presidencial o parlamentaria, combinan algunos de sus elementos para dar vida a una nueva relación entre sus órganos de gobierno. Por ello, en el estudio de los sistemas políticos en el mundo, destacan el modelo francés o semipresidencial y el suizo o de directorio.

## **1.4. Federalismo**

Dentro de la concepción del Estado moderno, como se señaló con anterioridad, una forma de organización es el modelo federal, surgido en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Tratándose de un modelo de gran importancia que tiene presencia en el continente americano.

### **1.4.1. Concepto**

El federalismo, es entendido como la forma de organización que se crea a partir de entidades o Estados autónomos, que deciden pertenecer a una gran alianza territorial, jurídica y representativa, por medio de un Pacto Federal.

En este estereotipo la Federación cuenta con reconocimiento de la comunidad internacional para contraer derechos y obligaciones, por lo que será aquélla, y no propiamente las entidades federativas, la que asuma las relaciones internacionales. Más que un carácter jurídico, se debe entender como una asociación interior con fines de representación.

México es un claro ejemplo de un Estado Federal, que en su proceso histórico se ha ido transformando y obteniendo tal reconocimiento; sin embargo, también existen otros ejemplos como Estados Unidos, Alemania, Brasil, Rusia, entre otros.

### **1.4.2. Características**

De acuerdo con Miguel Carbonell, la Federación posee características y necesidades como:

- a) “Organizar política y racionalmente, grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades, y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados”;
- b) “Integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias” y;
- c) “Dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división del ejercicio de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también se puede hacer una división “territorial” del poder, que se implementa, a través de una partición funcional y competencia, que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno”.<sup>17</sup>

### 1.4.3. Orden federal

En el caso del sistema político mexicano, el orden federal es simple y llanamente, un pacto o una unión entre partes integrantes, siendo propiamente el Derecho la institución jurídica que se encarga de dar vida a este sistema complejo de relaciones entre los distintos órdenes de gobierno al interior del Estado mexicano; sin que la Federación sea equivalente al Estado.

Justo es señalar que, de una lectura minuciosa de nuestro texto constitucional, es posible apreciar que se entiende a lo federal como una forma de gobierno conforme a lo dispuesto en el artículo 40 del Capítulo I, del Título Segundo y que se titula de manera expresa “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno”.

No obstante, independientemente de que la Federación sea entendida como una forma de gobierno, el espíritu que establece la voluntad de los Estados y la Ciudad de México de permanecer unidos bajo el pacto originario del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, no puede encontrarse apartada de la forma en que se organiza política y jurídicamente el Estado.

---

<sup>17</sup> Carbonell, Miguel, “El Estado Federal en la Constitución Mexicana: una introducción a su problemática”, en S/A, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IIJ/UNAM, Nueva Serie, Año XXXI, núm. 91, enero-abril de 1998, p. 83.

Entonces la Federación encuentra sentido en la actualidad bajo la organización de los Estados modernos, siendo, en el caso particular de México, la CPEUM la que se encarga de establecer una serie de competencias y facultades tanto para la Federación como para las entidades federativas.

Aunque podría creerse que el orden de gobierno federal es el encargado de distribuir facultades específicas entre los Estados y la Ciudad de México, esto no es así,<sup>18</sup> ya que son precisamente las entidades federativas que, como parte de este pacto fundacional de la República, le delegan a la Federación una serie de tareas específicas, tales como representar a la nación mexicana, tanto al interior como al exterior, pero también coordinan acciones en el marco de sus facultades en favor del interés general de la República.

Cabe precisar que, en el caso de nuestro país, así como existe el orden federal, este se compagina con el estatal y el municipal, que serán analizados a continuación.

#### **1.4.4. Orden estatal**

Como resultado del pacto federal, en México, son 32 entidades federativas las que conforman nuestro país. Cada una de estas es autónoma en cuanto a su gobierno, aunque el hecho fundamental de haberse unido al pacto y que se persigan objetos comunes estriba en el hecho de respetar la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen.

No obstante, es fundamental aclarar que si bien es cierto que existe una necesaria coordinación entre los órdenes de gobierno; también lo es que no existe una condición de supra o subordinación entre las entidades federativas y la Federación,<sup>19</sup> pues se trata de órdenes distintos de los actos de gobierno y aplicación de la norma.

<sup>18</sup> Cfr. Camargo González, Ismael, “El régimen interior de las entidades federativas”, en Gámiz Parral, Máximo y Astudillo, César, et. al. (Coords.), *Derecho Constitucional Estatal. Memorias del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, IJ/UNAM, 2009, pp. 62-66.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 61.

Es el caso que las entidades federativas son concebidas como jurisdicciones territoriales que, constitucionalmente, tienen las competencias y facultades que no les hayan otorgado a la Federación.

Por ello, tanto los 31 Estados en que se divide nuestro país, como la Ciudad de México cuentan con una autonomía originaria, respecto a la ejecución de actos gubernamentales en su orden de gobierno local. Justo es señalar que la Ciudad de México no recibe el carácter de Estado, y su autonomía es más limitada, debido a que su naturaleza jurídica está estrechamente vinculada a su función como capital de la República, contando con competencias específicas en el marco del artículo 122 constitucional.

Mientras que los Estados de la República son entes jurisdiccionales que tienen la autonomía e independencia necesaria para decidir sobre su régimen y la organización jurídico-política interior de su territorio; la Ciudad de México es propiamente una entidad federativa limitada constitucionalmente a la realización de algunos actos en materia de seguridad pública y bienes inmuebles de la federación, con la finalidad de buscar un correcto equilibrio entre la capital y la Federación.

#### **1.4.5. Orden municipal**

El orden municipal es la última de las clasificaciones que prevalece en un sistema federal como el nuestro, en cuanto a su territorialidad. Al igual que los Estados, los municipios son entes autónomos en la teoría, pero con fuertes limitaciones en la práctica.

A pesar de las vicisitudes prácticas a las que se enfrenta este orden de gobierno, es indispensable tener claro que se trata del nivel más cercano a la población, la célula de primer alcance y contacto con los gobernados, por lo que su trascendencia va más allá en la dirección de las políticas públicas, siendo materia de interesantes análisis y estudios como se desarrollará a lo largo del presente estudio.

### 1.4.6. La distribución de competencias

Uno de los aspectos de mayor trascendencia en un Estado Federal es la distribución de competencias entre el Gobierno Federal y las entidades federativas, donde la Constitución es la fuente formal que determina las causales y límites para ejercer un equilibrio entre los poderes.

En este tenor, para Faya Viesca, la distribución de competencias entre los Poderes Federales y los Estados se lleva a cabo en tres sistemas:

1. “Se establecen con absoluta precisión las competencias exclusivas del Gobierno Federal, y las competencias exclusivas de los Estados. Mediante este sistema se trata de enumerar el cuadro total de competencias atribuido a uno y otro ámbito de autoridad. Este sistema presenta graves deficiencias, pues pretende racionalizar de manera total sendos ámbitos de competencia. Esto es muy difícil y complejo, dado la enorme, creciente y cambiante actividad del poder público”.
2. “El segundo sistema se limita a enumerar solamente las competencias que la Constitución otorga a los Estados miembros, estableciendo que aquellas competencias no enumeradas a favor de los estados se entienden como conferidas a la autoridad federal. Este sistema lo ha adoptado Canadá, de conformidad al artículo 91 de su Constitución”.
3. “El tercer sistema enumera una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los Poderes Federales, reservando todas las demás a favor de los Estados. Este sistema se complementa con las facultades implícitas a favor de la autoridad federal, que de hecho aumenta considerablemente su grado de actuación. México adoptó este tercer sistema en el documento original de su Constitución de 1917, artículo 124, que es una fiel transcripción del artículo 117 de nuestra Constitución de 1857. De hecho, dentro de este tercer sistema, se dan en los Estados federales una serie de competencias concurrentes, es decir, aquellas competencias concedidas a las autoridades federales, pero no prohibidas a los Estados, pudiendo en consecuencia, ser reguladas tanto por el Gobierno federal como por los Estados. El estudio de las facultades



concurrentes será expuesto en un capítulo posterior, dada la importancia del tema en el sistema federal mexicano”.<sup>20</sup>

Ahora bien, este mecanismo conocido como una fórmula “dual” de funciones atendiendo al órgano, o cláusula “residual”, encuentra su fundamento en el artículo 124 de la Constitución Federal, donde se estipula que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Sin embargo, como indica Jorge Carpizo,<sup>21</sup> en realidad el sistema mexicano es mucho más complicado, puesto que la propia Constitución establece una serie de principios que definen facultades como las siguientes: facultades atribuidas a la Federación; facultades atribuidas de manera expresa o tácita a las entidades federativas; las facultades prohibidas a la Federación; las facultades prohibidas a las entidades federativas tanto de manera absoluta (art. 117) como relativa (art. 118); las facultades coincidentes; las facultades coexistentes; las facultades de auxilio; y por último, las facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (la cual, por ejemplo, ha reconocido la existencia de facultades “concurrentes” en materia tributaria).

### 1.5. Soberanía popular

La soberanía se basa en quien recae el poder supremo de un territorio. En México la soberanía, de conformidad con el artículo 39 de nuestra Carta Magna es explicada de la siguiente forma:

“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno”.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*, México, INAP, 1998, pp. 88-90.

<sup>21</sup> Carpizo, Jorge, “Comentario al artículo 124 constitucional”; en *S/A, Derechos del Pueblo mexicano*, México a través de sus constituciones, México, Miguel Ángel Porrúa., Tomo XI, 2016, pp. 953-959.

<sup>22</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 190a. ed., México, Porrúa, 2022, p. 99.

De la transcripción de este precepto constitucional, podemos apreciar que la directriz en la que se fundó el Estado mexicano es un gobierno del pueblo para el pueblo, en el que este tendrá la última palabra y será el ente más importante.

## 1.6. Democracia

La democracia es tanto una forma de gobierno como una forma de vida. Al menos de esa manera es reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cuando la democracia es una forma de gobierno exige inexorablemente una configuración político-administrativa específica y al ser un valor político de alta estima exige una serie de comportamientos y un estilo de vida desde la nación hacia el Estado.

Una de las razones para el establecimiento de la democracia como forma de gobierno, es que a primera vista se trata de un “sistema fundado en la participación directa de los ciudadanos (que) puede parecer más auténtico y también más fiable que un sistema que se deja en manos de representantes”.<sup>23</sup> El diseño institucional sobre la participación política es lo que sostiene la democracia como modelo de gobernabilidad. Debido a ello, los países del mundo incluido México constantemente se esmeran en perfeccionar su modelo de participación política en ocasiones no de la manera más lógica.

El funcionamiento de la democracia contemporánea es una herencia europea, pues “Rousseau sugirió que la única forma de que existiera una verdadera democracia era con una mayor cantidad de gobernantes que de gobernados, en Estados pequeños donde todo mundo se conociera, reuniéndose frecuentemente para discutir los asuntos públicos y donde no existiera diferencia de riquezas. Por lo tanto, Rousseau propone una democracia directa y deliberativa, en donde la ciudadanía decidiera sobre los asuntos públicos por medio de la deliberación de las propuestas”.<sup>24</sup>

De Rousseau surgen dos premisas que hasta el día de hoy se enmarcan en la democracia contemporánea:

<sup>23</sup> Sartori, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones*, trad. Alejandro Pradera, México, Penguin Random House, 2018, p. 57.

<sup>24</sup> Rodríguez, Karla, *Democracia y tipos de democracia*, México, UANL, 2015, p. 50.

1. La necesidad de delimitación espacial y geográfica del actuar de los representados y de las jurisdicciones de los gobernantes.
2. La necesidad de la formación de acuerdos auténticos de consenso entre los gobernados.

La democracia es una forma de gobierno asentada soberanamente en un documento normativo, generalmente la Constitución de un país. La democracia puede ser estudiada también como una simple serie de pasos, un procedimiento legal. La democracia es una cuestión de derecho público.

Justo es señalar que las instituciones se adaptan al tipo de democracia vigente. En Occidente, el tipo de democracia preponderante es la liberal representativa, un primer modelo democrático liberal es el defendido por los padres fundadores del sistema representativo en Estados Unidos, quienes conciben “la democracia representativa como el mejor sistema para evitar la tiranía de la mayoría”.<sup>25</sup>

Este modelo de democracia “no fue diseñada para que la ciudadanía gobernara ni como una forma indirecta de gobierno del pueblo, por el contrario, fue creada para separar a la ciudadanía de las decisiones públicas y evitar que las facciones que ésta conformaba influyeran en las mismas. Los gobiernos representativos no sólo no se concibieron como una modalidad de democracia directa, sino que fueron diseñados como una forma de gobierno esencialmente diferente, preferible y superior”.<sup>26</sup> El valor central de la democracia liberal es la estabilidad, una necesidad de las naciones centrales del siglo XVIII y XIX.

En este tipo de democracia, “el elemento liberal específico, de Estado de Derecho, que se une con el elemento democrático de una Constitución, lleva a dulcificar y debilitar el poder del Estado en un sistema de controles y frenos”.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John, *The Federalist: The Famous Papers on the Principles of American Government*. New York, Benjamin F. Wright, 2002, p. 129.

<sup>26</sup> Hernández, Andrés, “Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas.” *Co-herencia*, Vol. 3, núm. 4, 2006, p. 39.

<sup>27</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, s.e., s.t., Madrid, Alianza, 1992, p. 232.

Esta lectura crítica corresponde a la del politólogo Carl Schmitt, que si bien puede tener connotaciones negativas también permite hacer un resumen de las características de esta clase de democracia:

- a) La democracia liberal es una forma adaptada de la democracia representativa donde los representantes electos están fuertemente sujetos a leyes positivizadas que mantiene al margen su actuación.
- b) La toma de decisiones políticas está fuertemente regulada por el Estado de Derecho creando así un sistema de pesos y contrapesos que afecta no solo a la conformación de las instituciones democráticas sino al resto del sistema político en su conjunto, siendo así un tipo de democracia extensiva a todos los ámbitos estatales a diferencia de la democracia directa heredada por los griegos.
- c) El papel que los electores tienen dentro de esta democracia se encuentra fuertemente establecida en la Constitución federal o nacional mediante la incorporación de derechos individuales y libertades colectivas siendo estos derechos el límite de acción a los representantes populares.
- d) La democracia liberal es una forma de democracia altamente institucionalista que necesita de la intromisión y cooperación de otras entidades estatales.

La popularidad de la democracia liberal reside en que, teóricamente, todas las fuerzas políticas incluidas en la totalidad del espectro político derecha-izquierda pueden convivir pacíficamente siempre que se acepten de manera consensuada las reglas y requerimiento legales para su operación.

En una democracia liberal los individuos buscan mayores libertades civiles, de expresión, de asociación, con la mínima interferencia por parte del Estado para contribuir al bienestar social de todos los ciudadanos. Por otra parte, el liberalismo económico se asocia en un sentido *laissez faire*, esto es, de libre mercado, donde se debe dejar que el mercado se ajuste por sí mismo con la interferencia mínima del Estado.

La democracia social (como alternativa) definida por Sartori, se basa en la igualdad, en donde los miembros de la sociedad se vean y se traten como iguales. Además, incluye la efectividad de derechos sociales y la disminución de las desigualdades sociales para toda la población. Por lo tanto, la democracia social se relaciona con conceptos políticos, económicos y culturales.<sup>28</sup>

De esta manera, la democracia vuelve al control soberano de la nación y se permite la reingeniería del término manteniendo un sentido de frescura y encanto desde la ciudadanía para con el Estado.

---

<sup>28</sup> Rodríguez, Karla, *op. cit.*, p. 51.

## Capítulo II

### Evolución histórica-jurídica del Municipio

#### 2.1. Orígenes en el mundo

Existe una corriente académica que ubica el génesis del municipio en el mundo en las primeras sociedades primitivas, no obstante, no hay registro de dato alguno que nos permita aseverar dicho criterio, relativo a que los orígenes del municipio se hayan formalizado con las primeras organizaciones gubernamentales.

Lo cierto es que la entidad municipal ha sido el fruto de una constante evolución, cuyos antecedentes en el ámbito internacional pudieran ubicarse en Grecia, Roma y España, como se verá a continuación:

**a) Grecia:** La centenaria cultura griega tiene como hito el primer antecedente de una asociación humana de carácter político, denominada “*polis*”, como un ente que poseía autonomía técnica, administrativa y económica, además de tener en su estructura personas que se hacían cargo de la administración de esta. Es el caso, que la *polis* doctrinariamente puede ser considerada como un precedente de la institución municipal, tal y como lo señala Ochoa Campos quien concibió que la ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado municipalista.<sup>29</sup>

**b) Roma:** Gámiz Parral señala que, desde un punto de vista etimológico, político y jurídico, la institución municipal se logra identificar con más claridad durante la Antigua Roma desde el año 753 a. c., ya que es en esta etapa cuando los gobiernos locales comenzaron a adquirir privilegios ante la metrópoli mediante el pago de tributos, sobre todo en lo que se refiere a la dirección gubernamental y a la adopción de un régimen de usos y costumbres propias.<sup>30</sup> De tal manera que el modelo de diseño institucional comenzó a adquirir características de un sistema municipal, incluso, comenta Andrade Sánchez que el modelo municipal romano no

<sup>29</sup> Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio, su evolución institucional*, México, Colección Cultura Municipal, Banobras, 1981, t. 1, p. 8.

<sup>30</sup> Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, IJ/UNAM, 2003, p. 32.

adoptó un alto grado de eficiencia, hasta el punto de ser dirigido por tres prefectos que contaban con funciones propias. El primero fue denominado *praefectus urbi* y era el encargado de la ciudad; el segundo era el de abasto y el último el de la vigilancia.<sup>31</sup> Asimismo, Burgoa Orihuela comenta que bajo el gobierno del emperador Julio César en el año 45 a. C., se expidió la *lex lulia municipalis*, ordenamiento que tenía el objetivo de sentar las bases para la organización y administración de las ciudades a las que se les había otorgado el carácter de municipios por el Estado romano.<sup>32</sup>

**c) España:** Se ha documentado que, como consecuencia del avance del imperio romano sobre el continente europeo, algunas naciones como España adoptaron estructuras administrativas similares, como lo es el municipio. De esta forma, en España aparecieron los *duumviri iure dicundo*, que llevaban a cabo funciones parecidas a los cónsules, ejerciendo funciones de carácter ejecutivo y jurisdiccional tales como presidir las Asambleas, administrar la justicia y mandar al ejército; y los *duumviri aediles*, equivalentes a los ediles, quienes dirigían a la policía, tenían a su cargo la seguridad y el orden, y el cuidado de los edificios públicos.<sup>33</sup> De ahí que la institución municipal prevaleciera durante la Edad Media con el nombre de *Conventus publicus vicinorum*, funcionando como una asamblea pública en la que se reunieron los vecinos para discutir y resolver los problemas de la comunidad y el cual conservó su autonomía.<sup>34</sup> Fue hasta el gobierno de Alfonso XI de Castilla cuando se buscó un sistema cada vez más uniforme para la administración de las entidades municipales y se fue generalizando una organización de tipo cerrado en el que se eligieron y se crearon distintas autoridades como el alcalde y los corregidores, quienes en algunos casos eran designados por el rey.<sup>35</sup> En el transcurso del siglo XVI, la organización municipal se llevó a cabo entonces por los Consejos Municipales, que era la reunión de los procuradores y los funcionarios locales, y quienes en su conjunto tenían las atribuciones concedidas en las *cartas-pueblas* para la administración territorial a nivel local.

<sup>31</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho municipal*, Oxford University Press, 2011, p. 13.

<sup>32</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 902.

<sup>33</sup> Andrade Sánchez, *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>34</sup> Hernández Rivera, José Adán, *Evolución histórica del municipio en el estado libre y soberano de Puebla*, Tesis profesional como requisito para obtener el título de Licenciado en Derecho, Universidad de las Américas de Puebla, 2005.

<sup>35</sup> Andrade Sánchez, *Op. Cit.*, p. 14.

## 2.2 Introducción a la evolución y desarrollo del municipio en México

Agustín Montaña considera que diversos juristas e historiadores como Romero Vargas Iturbide y Gonzalo Aguirre Beltrán “pensaban que entre nuestros pueblos indígenas ya existía una organización municipal en la figura del Calpulli, desde mucho antes de la llegada de los españoles, y podían ser considerados como tal, porque estaban integrado por familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas cotidianos, ocupaban porciones de tierra de patrimonio comunal y reconocían a su autoridad rectora el *Calpulli* = *Calpull* o consejo de ancianos”.<sup>36</sup> Por lo cual podemos pensar que en el fondo existían la idea de régimen municipal, claramente definida, pues los pueblos contaban con una organización política, social y económica.

Es plausible la idea de Macedo al manifestar: “el Municipio fue casi nada más el nombre de una división territorial y administrativa: no fue nunca una entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después”.<sup>37</sup>

Al llegar a suelo mexicano, Hernán Cortés fundó el primer Municipio de México y América con cabildo propio, el de la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril 1519, mismo que le otorgó en ausencia del Rey de España, los títulos de Capitán General y Justicia Mayor. Con este acto, Cortés trató de justificar su conducta de desobediencia a las instrucciones recibidas del Capitán General de Cuba, Diego Velázquez; cinco años después, el 8 de marzo de 1524, se creó en la Ciudad de México el segundo Ayuntamiento en Coyoacán.

Posterior a la fundación de los Ayuntamientos de Veracruz y de Coyoacán, se crearon los Municipios de Segura, Frontera en Teapa, Medellín, villa del Espíritu Santo, Coatzacoalcos, Colima, Santiesteban y Oaxaca.

<sup>36</sup> Montaña, Agustín, *Manual de administración municipal*, México, Trillas, 1978, p.10.

<sup>37</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.*, p.791.



Una vez establecido el régimen municipal en la Nueva España, éste se rigió por “las ordenanzas de Cortés”, en vigor desde 1524 a 1573, año este en que Felipe II expide las llamadas “ordenanzas de intendentes” y, por último, las “leyes de recopilación de Indias”.<sup>38</sup>

Al final de tres siglos de Virreinato, el Municipio se encontraba en completa crisis: “en 1808 el cabildo de la Ciudad de México, integrado entre otros por el regidor Azcárate y el síndico Francisco Primo de Verdad, se volvieron contra la intervención francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte, apoyando a las autoridades reales representadas en ese momento por Fernando VII, pero como una protesta a la usurpación en apoyo a la soberanía de los pueblos, sus manifestaciones de repudio en este sentido fueron muy amplias y muy concretas, expresando la representación de sectores sociales muy diferentes: tal vez pudiera interpretarse este repudio en un sentido más amplio, como un deseo de libertad propia, pues en el fondo, el sentir de estas instituciones fue la independencia de España y así lo expresaron con toda claridad poco después, en 1810 ante el Ayuntamiento de la Ciudad de México. Sólo este último, desde 1808, dio muestras claras de gran madurez política al iniciarse la independencia política de la Nueva España”.<sup>39</sup>

Cabe recordar que ese 15 de septiembre de 1808 se dio el primer golpe de estado contra las autoridades coloniales representadas por el Virrey Iturrigaray, a quien apresaron los rebeldes, encabezados por Gabriel de Yermo, quienes lo enviaron a España, por su parte Azcárate, Primo de Verdad y Melchor de Talamantes también fueron presos, en tanto la audiencia al día siguiente nombró Virrey a Pedro Garibay, mientras España enviaba sucesor de Iturrigaray.

### **2.2.1. Constitución Política de la Monarquía Española del 19 de marzo de 1812**

Como consecuencia de los hechos suscitados en 1808, por la invasión napoleónica, las Cortes Generales extraordinarias se reunieron en la Ciudad

<sup>38</sup> Llorente Gonzales, Arturo, *El municipio entidad democrática por excelencia. La reforma municipal en la constitución*, 2a, ed. México, Porrúa, 1986, p. 94.

<sup>39</sup> Burgoa O. Ignacio, *Op. Cit.*

de Cádiz, con objeto de elaborar una constitución, lo cual sucedió el 19 de marzo de 1812 bajo el nombre de “Constitución Política de la Monarquía Española”, conocida como “Constitución de Cádiz” o “Constitución Gadi-tana” fue reconocida en México el 30 de septiembre del mismo año por el Virrey Francisco Javier Venegas y jurada en la plaza mayor de la Ciudad de México, asumiendo desde entonces el nombre de Plaza de la Constitución, y más adelante llamado simplemente Zócalo.

La Constitución de Cádiz estuvo vigente en México tan sólo dos años, ya que el 4 de mayo de 1814 por decreto expedido por Fernando VII a su retorno a España, desconoció lo hecho por las Cortes y la derogó. Posteriormente en marzo de 1820, Fernando VII restableció la vigencia de la Constitución de Cádiz, y en México lo ordenó el Virrey Juan Ruiz de Apodaca, aunque no en su totalidad, sino sólo en relación con las elecciones de Ayuntamientos, diputados a Cortes, representantes a juntas provinciales y la organización de tribunales. que sustituyeron a las audiencias. Además, es importante señalar que tuvo tercera una vigencia una vez consumada la independencia nacional en 1821.

Esta Constitución hace referencia al municipio, en el título sexto denominado “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”. En su primer capítulo se ocupa de los Ayuntamientos y en el segundo de las diputaciones provinciales.

La Constitución tuvo 384 artículos. En el 309, dispuso la existencia de los Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse por alcaldes, Regidores y el Síndico Procurador, presididos por el jefe político, donde lo hubiere. En el 310 estipuló que en los lugares cuya población excediese de mil almas contaría con un Ayuntamiento. En el 312 estableció que los integrantes de los Ayuntamientos deberían elegirse por sufragio popular directo y del 313 al 316 prescribió que los integrantes del Ayuntamiento únicamente durarían en su encargo un año y no podían ser nuevamente reelectos, sin que pasen por lo menos 2 años donde el vecindario lo permita y en el 317 dispuso que para poder ser integrante del ayuntamiento es requerido ser mayor de veinticinco años, tener por lo menos cinco años de vecindad y ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que la Constitución de Cádiz otorgó gran importancia y beneficios a los municipios, tales como la no reelección de los funcionarios municipales, la implantación del sistema de elección popular directa y la renovación de los miembros integrantes de los ayuntamientos.

Sin embargo, no todo fue positivo, Moisés Ochos Campos, dice al respecto que “dicha Constitución sentó precedentes negativos, ya que introdujo con el régimen de centralización, la figura de los jefes políticos, los cuales quedaron sometidos a los Ayuntamientos, perdiendo así la autonomía municipal y el manejo de la Hacienda.”<sup>40</sup>

### **2.2.2. Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814**

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, fue sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Esta Constitución más conocida como “Constitución de Apatzingán”, entró en vigor solo donde la causa insurgente ganaba, es decir, no tuvo plena vigencia. En ella se hace alusión a los Ayuntamientos y divide al país para efectos políticos y electorales en provincias, distritos y parroquias. Ante esto sostiene Ochoa Campos, en su obra la *Reforma Municipal*, que este decreto conservó el estado de cosas imperantes en aquella época en lo relativo al régimen municipal.

Con relación a esta Constitución, el maestro Daniel Moreno expresa que: “esta carta política, tuvo escasa vigencia, pero muestra lo avanzado del pensamiento de un sector de la inteligencia mexicana, y del espíritu jurídico que le animaba”.<sup>41</sup>

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela sostiene: “que esta constitución plasma los fundamentales principios de la ideología insurgente y que, si en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la Constitución

<sup>40</sup> Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, 4a ed., México, Porrúa, 1989, p.29.

<sup>41</sup> Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 9a ed., México, Pax, 1984, p. 74.

española de 1812, diverge radicalmente de ésta en cuanto que tendió a dotar a México de un gobierno propio independiente de España, como no lo logró Hidalgo”.<sup>42</sup>

En esta Constitución hay poco que decir con relación al Municipio; tampoco se le menciona en los “Sentimientos de la Nación”, de Morelos, aunque esta Ley Fundamental representa la primera manifestación del pensamiento jurídico-político del pueblo mexicano y por tanto no podemos soslayar su importancia, pues si es verdad que no cobró plena vigencia por el estado de guerra existente, también lo es que otorgó al movimiento insurgente un sentido jurídico del que carecía.

A la vez mostró el camino que el país debía seguir al término de la gesta libertaria y, además, definió una independencia total cuando Morelos envió una nota a Ignacio López Rayón, indicándole la necesidad de hacer a un lado el “mito fernandino”, desconociendo de plano al monarca y quitar la mascarada a la independencia, de ahí que dejara inscrito: “rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español”.

Hemos de agregar que si bien los Sentimientos de la Nación de Morelos, del 14 de septiembre de 1813 no hablan expresamente sobre los municipios en sí, en el punto quinto, recogen en unos cuantos renglones, los sólidos principios de soberanía, representación política y división de poderes, trípode sobre el cuál descansa el Estado moderno de derecho al decir: “la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial. Elijiendo sus provincias, sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probabilidad”.

En tanto Ignacio López Rayón en sus “Elementos Constitucionales” aunque en el punto quinto estableció que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, pero “reside en la persona de Fernando VII y su ejercicio en el supremo congreso nacional americano”, hace referencia a los Ayuntamientos en el

---

<sup>42</sup> *Ídem.*

punto veinte, cuando habla sobre los extranjeros, quienes podían disfrutar los privilegios de ciudadano americano y en el punto 23, al hacer referencia a los representantes, expresó que “serán nombrados cada tres años por los ayuntamientos respectivos...”.

Para finalizar recordaremos que el Congreso de Anáhuac se integró con once miembros, los que sesionaron del 13 de septiembre de 1813 al 22 de octubre de 1814, en la elaboración de la Constitución de Apatzingán como primer documento plenamente Constitucional de nuestra historia, iniciando en Chilpancingo (actual capital de mi querido estado de Guerrero), concluyendo con la firma del acta de la declaración de independencia firmada por Andrés Quintana Roo, Ignacio López Rayón, José Llerena, Carlos María Bustamante, José Sixto Verduzco, José María Liceaga y Cornelio Ortiz de Zarate.

### **2.2.3. Reglamento provisional político del Imperio Mexicano (imperio declarado insubsistente por el Congreso el 8 de abril de 1823)**

Por decreto del 8 de abril de 1823 el Congreso ante el cual abdicó el falaz Iturbide determinó “no hay lugar la abdicación por ser declarado Insubsistente el imperio, los tratados de Córdoba y el plan de Iguala, toda vez que Iturbide había obtenido tan sólo 82 votos a favor siendo un mínimo necesario de 101”, por tanto, jurídicamente el mal llamado primer Imperio nunca existió para cuyo efecto el propio decreto mandó borrar todo aquello que se refiera a Imperio y a Agustín I.

No obstante lo anterior, a nuestra labor de investigación histórica nos lleva al insubsistente Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822, en cuyo articulado encontramos disposiciones concretas sobre los Ayuntamientos: en el artículo 24 se refiere a las elecciones de ayuntamiento, para el año 1823; en el 25 la designación de un jefe político superior en cada provincia, lo cual es importante al tenor del artículo 52 al establecer; “en las demás cabeceras o pueblos subalternos, el primer alcalde nombrado será jefe político”; en el artículo 91 continúan disposiciones sobre los jefes políticos para alternar en los oficios de ayuntamiento y llenar debidamente los objetos de su institución”.

El artículo 92 es más amplio y expresaba “en las poblaciones que carecen de la idoneidad requerida, habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos uno o dos alcaldes, uno o dos regidores, y un síndico elegido a pluralidad de su vecindario”, por su parte el numeral 94 estipulaba los procedimientos de elección.

Para concluir diremos que este ordenamiento, en términos generales siguió los principios de la Constitución gaditana, en su forma y fondo principalmente en cuanto a los jefes políticos.

#### **2.2.4. Acta constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824**

Podría decirse sin lugar a equivocarse, que sin este documento hubiera sido difícil la elaboración y expedición de la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año; empero, a su vez, esta Acta tuvo como antecedente inmediato el plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, o Plan del Valle de mayo de 1823, primer firmante de tan importante documento, ya que su elaboración tuvo por objetivo cumplir con la disposición del Congreso para formular las bases constitucionales a efecto de expedir posteriormente la convocatoria al nuevo Congreso como exigían las provincias. Hay historiadores que afirman que Miguel Ramos Arizpe fue el encargado de coordinar el proyecto del Acta Constitutiva.

El 28 de mayo de 1823 se presentó el Plan, y aunque no llegó a discutirse, sirvió de base al nuevo Constituyente para el desarrollo de sus trabajos.

El punto 2 del plan estableció que: “los ciudadanos deben elegir a los individuos de cuerpo legislativo o Congreso Nacional del Senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos”. Más adelante estableció como base para la elección de ayuntamientos, de conformidad a la cantidad de habitantes, el número de alcaldes, regidores y síndicos, que llega hasta cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos, en caso de una población mayor a 60 mil almas, y aunque no otorga facultades precisas a los ayuntamientos, si el cuerpo del Plan estableció su participación en diversos aspectos.

Ante las precisiones de las provincias para que el Congreso decretase el tipo de Estado que adoptaría, el 12 de junio de 1823 el soberano Congreso Constituyente en sesión extraordinaria celebrada la noche anterior acordó: “...el gobierno puede proceder decir a las provincias, estar el voto de su soberanía por el sistema de República Federal y que no la ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la Nación”.

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre siguiente en medio de una tenaz lucha entre liberales federalistas y conservadores centralistas, para calmar los ánimos, cada día más exaltados y amenazadores de separación de buen número de provincias, como para la realización de sus labores con la calma suficiente, decidió elaborar, como anticipo a la Constitución, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, base fundamental para asumir el tipo de Estado reclamado por la mayoría de las provincias y de los miembros del Congreso. De hecho y de derecho nace el federalismo mexicano en esta Acta, que como dice el eminente “Tena Ramírez”, “nace por una necesidad”.

Si bien el Acta no mencionaba ni a los municipios ni a los ayuntamientos, sí estableció la división territorial y la denominación de Estados, a fin de que el Constituyente en sus amplios debates estableciera las modalidades convenientes, pero sujetos siempre al sistema federal decretado.

En suma, se trató de un documento de gran envergadura que fungió como el esqueleto de la Constitución que meses más tarde se promulgaría y erigiría formalmente a la nación mexicana como un Estado federal, con un sistema presidencial.

### **2.2.5. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824**

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 y estuvo en vigor hasta el año 1835.

El Congreso Constituyente de 1823-1824 fue presidido por don Lorenzo Zavala. En ese año se plasmó en el Acta Constituyente de la Federación, como hemos visto, la liberación definitiva de su dependencia colonial. El triunfo de la República sobre la falacia imperialista del criollo Iturbide. Con ello se favoreció en 1824 el principio de la soberanía nacional y dejó en libertad a los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, bajo el principio de división de poderes.

Esta Constitución tampoco hizo referencia al municipio y dejó en libertad a los Estados para organizar su gobierno y administración interior (artículo 162 fracción I).

Con esto se brindó la oportunidad para que los Estados se dieran a sí mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad; sin embargo, auspiciaba un peligro en el aspecto legislativo de las entidades federativas, al no instituir un mínimo de garantías tendientes a evitar cualquier condición que se estableciera en detrimento de los municipios.

#### **2.2.6. Bases constitucionales del 15 de diciembre de 1835 y Leyes constitucionales del 30 de diciembre de 1836**

El 4 de enero de 1835 principiaron las sesiones del nuevo Congreso Constituyente, con la pretensión de terminar con el sistema federal e implantar el centralismo que, efectivamente, impusieron los conservadores durante largos once años, cuyos desastrosos efectos fueron perder en 1847 más de la mitad del territorio nacional.

El 15 de diciembre de 1835 se expidieron las llamadas Bases Constitucionales, es decir, la primera de las Siete Leyes que conformarían la Constitución de 1836.

En las bases no se hace alusión al municipio y en sus artículos 9 y 10 tan solo se expresa que: “para el gobierno de los departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales; éstas tendrán atribuciones económicas, municipales, electorales y legislativas, que explicará la ley particular de organización”.



A estas leyes constitucionales se les conoce como Constitución de la República Mexicana de 1836, o simplemente las Siete Leyes, la primera de ellas promulgada, como hemos visto, el 15 de diciembre de 1835 bajo el nombre de bases constitucionales, y las otras seis el 30 de diciembre de 1836.

No obstante, aun con lo catastrófico del centralismo en general y el repudio popular a esta Constitución, por primera vez en la vida independiente del país se elevó a los municipios a rango constitucional.

La sexta ley, denominada “División del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos”, consagró como constitucionales a los Ayuntamientos al ordenar en su artículo 1° que: “la República se dividirá en departamentos, éstos en distritos, los cuales, a su vez, en partidos”.

Por su parte, el artículo 4° dispuso que: “los gobernantes tendrán a su cargo el gobierno interior de los departamentos, pero sujetos al Gobierno General”. Y el 5° expresaba que: “el Gobierno General a propuesta en tema de las juntas departamentales nombraría a los gobernadores, quienes deberían ocho años a su cargo”, agregando en el numeral 22° lo siguiente: “se constituirán ayuntamientos en todas las capitales de los departamentos en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tuvieran ocho mil”.

Mientras que artículo 23° recogía lo siguiente: “los ayuntamientos deberán ser popularmente electos, el número de miembros integrantes de los ayuntamientos será fijado por las juntas departamentales”, en tanto los artículos 23, 24, 25, 26, 30 y 31 completan su formación ordenando: “para ser integrante del ayuntamiento se requiere ser ciudadano mexicano, vecino del municipio, mayor de veinticinco años y tener solvencia económica”.

Esta Constitución, como se mencionó anteriormente, fue la primera que regulaba a los municipios y, si bien no se refiere a los jefes políticos surgidos en la Constitución de Cádiz, lo sustituye por los prefectos y subprefectos, quienes realizaban la misma función que los anteriores.

### **2.2.7. Bases de la organización política de la República Mexicana del 14 de julio de 1843**

La impopularidad del régimen centralista y lo arbitrio de las Siete Leyes, causó quebrantos en las esferas políticas y permitió a los liberales hacer intentos por volver al federalismo, y dado el ambiente favorable permitió que el 30 de junio de 1840 se formulara un proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales, apoyado por un voto particular del diputado José Fernando Ramírez, de la misma fecha, sin embargo, tanto el proyecto de reforma como el voto no prosperaron y el Congreso con mayoría conservadora, lo desechó.

Consecutivamente, se formó un nuevo Congreso Constituyente a principios de 1842, ante el cual, el 25 de agosto siguiente se presentó el primer proyecto de Constitución para abrogar la vigente centralista y al día siguiente se presentó un voto particular de la minoría.

Pero ambos fueron rechazados en cerrada votación de 41 en contra y 35 a favor, y se ordenaba la elaboración de un segundo proyecto que fue presentado el 3 de noviembre siguiente, pero por ser un código liberal, el clero se declaraba inconforme y provocaba un levantamiento.

Hemos mencionado tan sólo estos instrumentos Constitucionales porque aun considerando que ninguno cobró vigencia, sí son antecedente directo para el dictado de las Bases Orgánicas de la República Mexicana expedidas en 1843, a fin de abrogar la Constitución de las Siete Leyes, aunque continuaron bajo el sistema centralista, pero con la supresión del Supremo Poder Conservador.

Con respecto a los ayuntamientos, tanto los proyectos de Constitución como los votos particulares no contuvieron variación significativa alguna, pero sí conservaron el rango constitucional al cual habían sido elevados.

Mediante el Plan de Tacubaya se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, cuya finalidad sería elaborar una nueva Constitución, de este plan surgió la Ley centralista llamada “Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843”; compuesta de once títulos. En el VII, denominado “Gobierno de los Departamentos”, se hace alusión a los municipios.

Bajo esta tesitura, en el artículo 134, “De las facultades de las asambleas departamentales”, particularmente en su fracción X, se dispuso lo siguiente: “Hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural”, y en la fracción XIII se señalaba: “aprobar los planes de atributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades”.

Teresita Rendón Huerta comenta al respecto que: “el 17 de noviembre de 1846, la Asamblea Departamental de la República, con fundamento en el artículo 134 de las bases orgánicas, dispuso que las ciudades, poblaciones, villas o comarcas que tuviesen por lo menos cuatro mil habitantes tenían derecho a elegir ayuntamientos. Los padrones debían integrarse con los datos censales de las parroquias; la elección era indirecta; la importancia de las comarcas determinaba el número de los cuerpos municipales: el ayuntamiento compuesto por munícipes y síndicos; estos últimos con la representación jurídica del ayuntamiento; la asamblea municipal con carácter legislativo y consultivo. La función ejecutiva, la desempeñaba el alcalde”.<sup>43</sup>

### **2.2.8. Acta Constitutiva y de Reformas del 22 de mayo de 1847**

El Acta Constitutiva y de Reformas la sancionó el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, mediante la cual se retornó el federalismo restableciendo provisionalmente la Constitución de 1824. Además, de que tuvo como logro trascendental la incorporación de la figura del juicio de amparo.

Por lo que respecta al Municipio, no puede decirse mucho, pues tan solo mencionaba que las asambleas departamentales tenían facultad para aprobar los planes de atributos y los proyectos de los gastos de las municipalidades, tal como lo deponía la fracción XIII del artículo 154 de las Bases Orgánicas de 1843.

<sup>43</sup> Rendón Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, p.111

### **2.2.9. Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856 y Proyecto de Constitución Política del 16 de junio del mismo año**

El fundamento para el dictado de un nuevo ordenamiento constitucional se encuentra en el Plan de Ayutla y sus Reformas de Acapulco (mi querido puerto), cuya esencia consistió en las necesarias reformas administrativas e integración de un nuevo Congreso Constituyente, lo cual condujo a la revolución de Ayutla, a cuyo triunfo, el gran Juan Álvarez procedió a convocar al Constituyente, el cual sometió a la asamblea la posibilidad de volver a la vigencia de la Carta Magna del 24 reformada o elaborar una nueva Constitución.

Posteriormente, basado en el Plan de Ayutla, Comonfort decretó el “Estatuto Orgánico Federal de la República Mexicana”, previo a la Constitución, al cual agregó una ley de garantías individuales, provocando una reacción adversa por los matices centralistas de su contenido.

Como respuesta al estatuto orgánico, la Comisión Legislativa elaboró un proyecto de Constitución presentado al Constituyente para su estudio, de corte totalmente liberal.

En ambos instrumentos no se encuentra novedad alguna. En el primero, en su artículo 117, contenía las atribuciones de los gobernadores, que en parte toman de los ordenamientos de las Constituciones de 1824 y de 1843. Por su parte, en el proyecto solo se incluye, en el artículo 109, que los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

#### **2.2.10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857**

La Asamblea Legislativa que promulgó esta Constitución la presidió don Valentín Gómez Farias, siendo el principio básico el tema de la soberanía popular, además de los de libertad e igualdad, que también fueron principios

implícitos en la doctrina de la soberanía del pueblo. Es con el Constituyente de 1857 cuando surgió la visión liberal, es decir, lo más avanzado y progresista en ese momento.

Dicha Ley Suprema precisó la organización bajo el régimen de una República representativa, democrática, federal y popular. Sin embargo, poco se ocupó de las disposiciones de los municipios. Sobre el particular, en materia de ayuntamientos, esta Constitución destacó lo siguiente:

En el artículo 27, párrafo segundo: “Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objetivo, tendrán capacidad legal para adquirir propiedad o administrar por si bienes raíces, con la única excepción (*sic*) de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”. La interpretación más exacta a este precepto es que esta prohibición comprendió a los ayuntamientos.

En el artículo 30: “Es obligación de todo mexicano... II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Artículo 36, “Son obligaciones del ciudadano de la República:

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

En el artículo 72, se consagró que: “El congreso tiene facultad: ...fracción VI: para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

Esta Constitución continuó con la existencia de los ayuntamientos en algunos de sus numerales, y para el distrito y territorios federales ordenó la elección popular directa de las autoridades del Ayuntamiento. Sin embargo, dejó sin elevar a precepto Constitucional el régimen de los Ayuntamientos 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.

Ochoa Campos sostiene al respecto que en el seno del Constituyente se había elevado la voz del diputado Castillo Velasco, proponiendo el proyecto de adiciones sobre municipalidades, que en sus puntos más sobresalientes manifestaba: “así como se reconoce la libertad, a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración debe también reconocerse a las partes constitutivas de los que son las municipalidades”. Siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución lo siguiente:

“Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y dar o recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al propio Estado”. Y para concluir estableció que: “todo pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas”.

Sin embargo, este planteamiento no prosperó y por tanto no fue incorporado a la Carta Constitucional de 1857.

Cabe agregar que con las leyes de amortización se afectó drásticamente a los municipios en su fuente de ingresos y, por otro lado, el sistema de prefectura política desplazó a los municipios.

El detrimento municipal continuaría *a posteriori*, ya que la intervención francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México, destacando que Maximiliano de Habsburgo, a través de su Estatuto Provisional, designó la soberanía en la persona del Emperador, siendo el caso que la división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades.

Por fortuna, el dominio imperial no alcanzó a consolidarse con el paso de los años. Para julio de 1867, se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

No obstante, en el marco de la vigencia de la Constitución de 1857, notorias afectaciones vendrían a la institución municipal, con la aparición durante el Porfiriato de una centralización que ahogó la vida municipal, creando las figuras de los jefes políticos de los Ayuntamientos, acabando con la libertad municipal.

Por ello, para 1903, la organización municipal se daba de la siguiente forma: los prefectos eran los responsables de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del Estado. Quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos, los cuales eran normalmente elegidos por su marcada adhesión al régimen de don Porfirio Díaz y hacían y deshacían a su antojo en la administración municipal. Es en este entorno donde se perpetra en mayor medida el despojo de las tierras campesinas en favor de los hacendados.

Esto llevó que una de las demandas principales que surgirían en medio del movimiento revolucionario de 1910, fuera precisamente la reivindicación de la autonomía municipal, aunque también hubo proclamas previas al debate del Constituyente de 1916-1917 en las que se abogó por esto, como lo son:

**a) Plan de San Luis:** Emitido por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, refirió que: “Tanto el Poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y de los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna... Los gobernadores de los Estados son designados por él (presidente de la República) y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales”.

**b) Plan de Ayala:** Promulgado y firmado por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, al amparo de esta proclama el líder revolucionario dictó la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos, con la cual reglamentó la autonomía de la que debía gozar el municipio.

**c) Plan de Guadalupe:** Promulgado en Ramos Arizpe, Coahuila, por Venustiano Carranza. Estableció el Ejército Constitucionalista y convocó a elecciones locales para restituir de inmediato la autonomía de

todos los municipios del país. De igual forma, en sus Adiciones del 12 de diciembre de 1914, se adicionó el contenido social a este documento, incluyendo el “establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional”.

**d) Ley del Municipio Libre:** Se trató de un documento que restituyó la autonomía a los municipios que había sido destruida por la centralización porfirista. Cabe mencionar que para expedir dicho ordenamiento, Carranza decretó el 25 de diciembre de 1914 la reforma al artículo 109 Constitucional, para erigir la figura del “Municipio libre” administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del estado. Sin embargo, la causa revolucionaria iría avanzando y aclamaría nuevas demandas. Bajo este orden de ideas, tiempo después, Carranza, al entregar el proyecto de reforma a la Constitución al Congreso Constituyente de Querétaro, que se inauguraba el 1° de diciembre de 1916, aludía a la institución del Municipio Libre, como “una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores”.

### 2.3. Régimen vigente del municipio en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, tratándose de la máxima base normativa que rige en nuestro país, con una amplia serie de directrices y principios que sostienen la estructura, organización y funcionamiento del Estado mexicano. No obstante, su contenido evidentemente ha transitado por un largo camino de transformaciones, que han reivindicado el papel de diversas instituciones y mecanismos, sin quedar exenta la institución municipal, que como se ha visto, en la primera década del siglo XX se encontraba en un papel sumamente endeble que demandaba con apremio su revitalización. Hecho que se logró como uno de los más altos estandartes en el seno del Congreso Constituyente de 1916-1917.



### 2.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917

Como se ha dicho, llegada la época Porfirista y con ella el régimen de las jefaturas políticas, coincidiendo con el pensamiento y la certera observación del Maestro Moisés Ochoa Campos, quien dice que “las jefaturas políticas ahogaron por completo la vida municipal”. Este mismo cita a Rabasa, quien en su obra *Estudio sobre la organización política de México*, que comprende la época de la dictadura, expresa: “debajo del gobierno estatal estaban los jefes políticos, que, como simples agentes suyos, no hacían sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representaban tuviera los medios inmediatos de acción y centralización”.<sup>44</sup>

Opinión también muy respetada es la que presenta el doctor Ignacio Burgoa Orihuela al decir que “La historia política de México, comprendida durante la etapa que abarca el periodo de vigencia formal de la Constitución del 57, demuestra claramente la desaparición del municipio. Fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno del general Porfirio Díaz, de quien los aludidos funcionarios no eran sino incondicionales agentes que tenían la consigna de sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos”.<sup>45</sup>

Si uno de los lastres del porfiriato fue la existencia de las mencionadas jefaturas, imposibilitadas jurídicamente, merced a la desprotección del Municipio por obra de la Constitución del 57. Era lógico pensar que su abolición y la necesaria restauración del régimen municipal, fuesen parte de los principales objetos políticos de los movimientos precursores de la Revolución Mexicana de 1910.

Las características principales de las jefaturas políticas fueron:

a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos. De ahí que el Constituyente del 17 lo prohíbe.

<sup>44</sup> Ochoa Campos, Moisés, *Op. Cit.*, p.2.

<sup>45</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.*

- b) Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- c) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras del distrito, o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones y por demás, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal. Sin embargo, variaba en cuanto a un estado de otro, de acuerdo con las constituciones locales, en el aspecto formal, no puede hablarse de un sistema uniforme.

El tipo de las jefaturas políticas se presentó de hecho a través de varios subtipos, éstos comprendían: a los jefes políticos, prefectos populares y visitadores, existiendo jefes políticos en los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas.

En 1906, los principales opositores al Gobierno de Porfirio Díaz, encabezados por Ricardo Flores Magón, dieron a conocer el programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano en la ciudad de San Luis Missouri, hecho que se ha considerado como la primera y más completa expresión de la Revolución Mexicana. En relación con el municipio en el punto 45, demandaba la supresión de los jefes políticos, y en el 46, la reorganización de los municipios suprimidos y el reabastecimiento del poder municipal.

Otro antecedente de la Constitución en vigor, en relación con el municipio son los puntos 28 y 29 del Pacto de la Empacadora, suscrito por Pascual Orozco el 1 de marzo de 1912, donde se contenía la disposición de que la Revolución hiciera efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos, y que las funciones de éstos fueran desempeñadas por los presidentes municipales.

Como se mencionó con anterioridad, Venustiano Carranza al promulgar la reforma a la Constitución de 1857 asentó importantes bases.

Así, la conquista del Municipio Libre quedaba consagrada constitucionalmente, cada uno de los Estados de la Federación había expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de la libertad en la figura municipal.<sup>46</sup>

Don Venustiano Carranza, con una gran visión, observó que la Constitución de 1857 no se ajustaba a las necesidades imperantes de la época, y el 14 de septiembre de 1916 se modifica por segunda vez el Plan de Guadalupe, lo que le permite expedir un decreto en el que convoca a elecciones para integrar un Congreso Constituyente que reformara integralmente la Constitución de 1857, a efecto de que estuviera más apegada a la realidad político-social que vivía en esos años el pueblo mexicano.

El 21 de noviembre de 1916 se iniciaron las juntas preparatorias y el primero de diciembre del mismo año, quedó instalado el Congreso en la ciudad de Querétaro. Durante los dos meses que duraron las labores se celebraron setenta y siete sesiones, concluyendo las mismas el 31 de enero de 1917.

En el proyecto de Constitución presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro, sobresale el siguiente párrafo dedicado al municipio:

“El municipio, independientemente que es sin duda una de la grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, hecho que implicaría que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable”.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Sayeg Helú, Jorge, “Marco histórico-jurídico del artículo 115 constitucional”, en la reforma municipal en la Constitución, 2ª. Ed., México, Porrúa, 1986. P. 19.

<sup>47</sup> *Ídem.*

Mientras que el proyecto original del artículo 115, presentado por Carranza discutido por el Constituyente de Querétaro disponía lo siguiente:

“ARTÍCULO 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local, los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.
- III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente”.<sup>48</sup>

La fracción II del proyecto antes citado, motivó acaloradas discusiones entre los constituyentes de Querétaro, los principales debates surgieron a propósito del régimen de la hacienda municipal. Las fracciones I y II fueron aprobadas de inmediato por 148 votos a favor y 26 en contra.

La Comisión dictaminadora, integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez en la 52ª sesión Ordinaria, el 20 de enero de 1917 presentaron a la Asamblea el dictamen de los artículos 115 a 122, que en la parte relativa al 115 que nos ocupa, desde el inicio del mismo expresaba en el tercer párrafo lo conducente: “La diferencia más

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 9 y 11.

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

Continúa puntualizando el dictamen que: "Teniendo en cuenta que los municipios salen de la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la viabilidad de sus primeros años las haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que debe ser protegido por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condiciones iguales de vida y su independencia, condición de su eficacia. Igualmente, ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarías que surjan entre el municipio y los poderes del estado, estimando que los demás conflictos puedan ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías que serán siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombraría el ejecutivo local".

Véase con qué minuciosidad estudió la Comisión respectiva todo cuanto pudiera afectar a la libertad municipal y cómo lo considera la base de la admiración política que debe dársele aun con la intervención de la Suprema Corte de Justicia para las importantes cuestiones hacendarias y aun mediante el amparo de garantías. Por ello, la Comisión estimó que, para evitar desvíos por autoridades más poderosas, debía ser protegido constitucionalmente sin dejarlo a leyes secundarias.

Dentro de los debates más destacados de los Constituyentes en relación a la fracción II, capítulo hacendario, que se convirtió en el centro de la discusión, se transcriben algunos de ellos correspondiéndole al diputado Heriberto Jara la defensa del dictamen:

“Demandando como base de la libertad económica del municipio su facultad de recaudar todos sus impuestos<sup>49</sup> agregando: ...no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido hechos por los Estados, por gobiernos de los respectivos Estados; en una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado a cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que este constituida por sus tres poderes.

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 los que están mejor capacitados para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar estos problemas y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir su dinero, 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 mejores resultados, en las que más necesite, en fin, aquel municipio.

Algunos temores se han iniciado acerca de que, si los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijaran lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables, para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá. Que temerosos de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después el da un centavo para que no le haga daño las charamuscas.

<sup>49</sup> Diversas opiniones de los CC. Diputados de la LII legislatura, presentada en el proceso legislativo al artículo 115, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1982, p.3.

Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y de que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se les ha arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por un parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrían disponer de un solo centavo para sus desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado”.

Con relación a la misma fracción II, el diputado Rafael Martínez de Escobar, expuso:

“...Primero: creo que los Estados deben recaudar inmediatamente y directamente los fondos que les pertenezca, por medio de sus receptorías de rentas o por medio de las oficinas que ustedes quieran; pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los municipios, porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que les da a los municipios, no es verdad, porque da 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 ese punto.

Yo me pregunto: si la legislatura de un Estado íntimamente unida al Estado mismo dice que debería contribuir con la mitad de los fondos que recaude el municipio o las dos terceras partes, o la totalidad de los fondos, entonces, ¿Cuál es la libertad económica municipal?”.<sup>50</sup>

El diputado Rafael Martínez de Escobar cuestiono que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera de los conflictos hacendarios entre el municipio y el Estado, argumentado que era mejor que conociera de esos conflictos la legislatura local o el Tribunal Superior de Justicia, para no centralizar.

A esta opinión se unió el Diputado Reynoso al exponer: “...si las dificultades hacendarias que haya entre el municipio y el Estado irán a dar a la Suprema

---

<sup>50</sup> *Ídem.*

Corte de Justicia, se verán los municipios en una situación tal, que ni el Estado, ni el gobierno del Estado, ni la legislatura local, ni la judicial del Estado tengan ninguna autoridad sobre ellos, sino que dependieran directamente de la Suprema Corte. Esto es centralizar”.<sup>51</sup>

Los debates sobre la fracción II del artículo 115, produjeron 35 votos a favor y 110 votos en contra, por lo que el 29 de enero de 1917, se presentó un nuevo proyecto, elaborado por la Segunda Comisión de Constitución para la fracción segunda del artículo 115:

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

1. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.
2. Una suma que el Estado integrará al municipio, y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.
3. Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base y de este inciso, estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un municipio y el poder ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura respectiva, quien oír al ayuntamiento en cuestión, pudiendo este enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informática y no voto.

Si el conflicto era entre la legislatura y el municipio conocerá de él, el tribunal superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior.

En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad”.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> *Diccionario de los debates*, cit. por Robles Martínez, Reynaldo, p.107.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 109 y 110.



La segunda alternativa fue presentada como voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, miembros de la Segunda Comisión y expresaba:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio serán resueltas por el tribunal superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva”.<sup>53</sup>

La anterior fracción se puso a discusión los días 29, 30 y 31 de enero de 1917.

Después de que varios diputados hicieron uso de la palabra, sin que ninguna de las dos propuestas fuera aceptada, el legislador Gerzayn Ugarte al tomar la palabra propuso una tercera alternativa en los siguientes términos:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serían las suficientes para atender a sus necesidades”.<sup>54</sup>

Una vez que el diputado Heriberto Jara retiró su voto particular, y sometió a votación la mencionada propuesta y por 88 votos a favor y 62 en contra fue aprobada en la madrugada del 31 de enero de 1917, como sigue:

ARTÍCULO 115. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las siguientes bases:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 110.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p.112.

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 gobernantes de los estados tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente.”

Sobre el particular, el maestro Felipe Tena nos expresa que: “El cansancio producido por las discusiones en torno a los artículos 2º, 5º, la elaboración del capítulo especial sobre trabajo y previsión social y la redacción del 27 para ponerlo a tono con el problema de la tierra, habían fatigado a los diputados y no se tomaron en cuenta las más sensatas opiniones”.<sup>55</sup>

A pesar de todos los defectos que se le ha querido encontrar al artículo 115, pensamos que con la inclusión en el texto constitucional de 1917, de la tan anhelada “libertad municipal”, quedaron sentadas las bases de la organización política y administrativa de los municipios en México, al establecer la libre administración de su hacienda, y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado dando sepultura así a los jefes políticos y prefectos de tan tristes recuerdos, y se daba paso al municipio libre e independiente como base de la división territorial, como lo había propuesto el gran revolucionario don Venustiano Carranza.

### **2.3.2. Reformas constitucionales a la institución municipal**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha evolucionado con gran dinamismo a lo largo de la última centuria, pues a través de más de 230 decretos de reforma su contenido se ha transformado para dar respuesta a las nuevas demandas sociales, políticas, económicas y culturales del Estado mexicano.

Al respecto, la institución municipal no ha sido la excepción en estos cambios. La primera reforma al artículo 115 se hizo apenas once años después de

<sup>55</sup> Citado por Moreno, Daniel, *Op. Cit.*, p.382.

que fuera promulgado el texto constitucional por el Constituyente de Querétaro. Esta reforma, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, no fue en materia municipal, ya que establecía el número de diputados que deberían integrar las legislaturas locales.

En el sendero de las reformas Constitucionales en materia de municipio, es posible continuar el repaso por las siguientes que fueron las de mayor trascendencia:

### 2.3.2.1. Reforma de 1933

La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933 agregó un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115 Constitucional, estableciendo la prohibición de la entonces vigente reelección inmediata para los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, agregando que las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Excepción que no aplica para los que tengan el carácter de suplente quienes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios siempre que no hayan entrado en ejercicio.

Resulta interesante precisar que el espíritu de esta modificación se originó en el discurso del entonces expresidente Plutarco Elías Calles, pronunciado en un banquete que le ofrecieron los gobernadores el 30 de octubre de 1931, en el cual expresó que un defecto de los más grandes de la Revolución era “la política del carro completo”, que había que “tener un espíritu más amplio” y “dar oportunidad a la juventud” en puestos públicos.<sup>56</sup>

La tercera reforma constitucional al artículo 115 del 8 de enero de 1943, en realidad no tocó la institución municipal, pues se modificó el párrafo tercero de la fracción III, que disponía que los gobernadores no podrían durar en su encargo más de cuatro años para quedar en la siguiente forma:

“Los gobernadores de los Estados no podrían durar en su encargo más de 6 años”.

<sup>56</sup> S/A, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Op. Cit., p. 740.

### 2.3.2.2. Reforma de 1947

Sin duda alguna, una de las reformas más importantes del siglo, que representó un inobjetable avance en la consolidación democrática de nuestro país fue la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1947, al ser el preludio y primera conquista del avance en el reconocimiento de los derechos políticos de toda la población.

Hablamos de la modificación que permitió a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales, a través de una adición a la fracción I del artículo 115 de la Ley Suprema.

La reforma, fue aprobada el 24 de diciembre de 1946 por la Cámara de Diputados propuesta por el entonces presidente de la República, Miguel Alemán Valdés, quien buscó reconocer a las mujeres el acceso a la vida política, en primer término, en el régimen municipal. Anteriormente, el presidente Lázaro Cárdenas había impulsado la reforma del artículo 34 de la Constitución para establecer el derecho a la mujer para votar y ser votada, sin embargo, la iniciativa no prosperó, quedándose en la última etapa del proceso legislativo.

En esta misma trayectoria, es indispensable reconocer que, en el orden local, los primeros pasos en favor de la participación política de la mujer se encuentran en Yucatán y datan de 1916, aunque el suceso de mayor relevancia acaeció en 1923, cuando Elvia Carrillo Puerto, Raquel Dzib y Beatriz Peniche de Ponce resultaron electas como diputadas al Congreso estatal.

El siguiente punto de gran importancia y relacionado con una modificación al artículo 115 constitucional, fue resultado de una exigencia nacional de la sociedad por ampliar su esfera de los derechos políticos y sucedió justamente en la institución municipal dando cumplimiento a una demanda social que cobraría mayor fuerza dejando en los anales de la historia la manifestación del 6 de abril de 1952, donde de acuerdo con reportes oficiales acudieron más de 20 mil mujeres exigiendo un empoderamiento en la vida política.

Por ello, el 22 de diciembre de 1952 se aprobó en Cámara de Diputados la iniciativa propuesta por el presidente Ruiz Cortines, presentada el 12 de

diciembre de 1952. Y finalmente el 24 de septiembre de 1953 el Senado de la República la aprobó para los efectos constitucionales. Esta reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de octubre de 1953.

Su contenido, versó en reconocer como ciudadanos de la República a hombres y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos fueran mayores de edad y tuvieran un modo honesto de vivir. Con este reconocimiento se otorgó mediante el artículo 34 constitucional el derecho a votar y ser votado a nivel federal para todos los ciudadanos, disposición que a la fecha sigue vigente sin modificación.

Al amparo de esta transformación la ciudadana de Baja California, Aurora Jiménez de Palacios, se convirtió en la primera mujer electa diputada federal en México, protestando el cargo para formar parte del último periodo de la XLII Legislatura, resultado de una elección extraordinaria. Mientras que el 3 de julio de 1955 en el marco de las elecciones a diputados federales de la XLIII Legislatura, se llevó a cabo la primera jornada electoral en la que acudieron las mujeres a las urnas para emitir su voto.

Ahora bien, en el caso del Senado de la República, Alicia Arellano Tapia y María Lavalle Urbina se convirtieron en 1964 como las primeras mujeres electas para la Cámara Alta. Mientras que, en el Poder Ejecutivo, Griselda Álvarez Ponce de León se convirtió en la primera mujer electa gobernadora, en el estado de Colima para el periodo 1979-1985.

### **2.3.2.3. Reforma de 1976**

El presidente Luis Echeverría Álvarez casi al final de su sexenio puso en marcha la idea de reformar la Constitución Federal a efecto de fortalecer el régimen jurídico municipal y dar respuesta al exponencial crecimiento demográfico en las ciudades.

Fue así como el 6 de febrero de 1976 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la sexta reforma al artículo 115 Constitucional, agregándo-

se las fracciones IV y V para establecer la facultad tanto a los Estados como a los municipios para que en el ámbito de sus competencias expidieran las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias en materia de planeación y ordenamiento de los asentamientos humanos y urbanización, en concurrencia con la Federación.

#### **2.3.2.4. Reforma de 1977**

La reforma política-electoral del 6 de diciembre de 1977 es concebida desde la academia y desde la política como una de las transformaciones más relevantes del sistema político mexicano.

Es menester iniciar señalando que, una vez protestado el cargo como titular del Poder Ejecutivo Federal, José López Portillo, ofreció el planteamiento e instrumentación de una reforma política que esencialmente tuvo dos objetivos: revitalizar el sistema de partidos políticos en México y otorgar una apertura política que permitiera dar voz y voto a quien no lo tuviera.

Planteamiento que sería respaldado, operado e idealizado por el ilustre secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles.

De tal forma que fueron modificados los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Teniendo como uno de sus cimientos el paso hacia un sistema electoral mixto, con la entrada del sistema de representación proporcional como el mecanismo para la asignación de los cargos, atendiendo al porcentaje de votos que obtenga cada partido político dentro de una región geográfica en la elección correspondiente.

En el ámbito municipal, se abrió la puerta a todas las corrientes políticas con la representación proporcional en los gobiernos municipales, ya que se agregó un párrafo para señalar que en la legislación que se expidiera en cada una de las entidades federativas debería incorporar el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300 mil o más habitantes.

### 2.3.2.5. Reforma de 1983

Respecto de la octava reforma al artículo 115 Constitucional, cabe señalar algunos de sus antecedentes. Durante la campaña política del entonces candidato a la presidencia de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, una de las demandas populares que más escuchó de la población, fue la de dotar al municipio mexicano de una verdadera autonomía, economía y política.

Al respecto, el Lic. Miguel de la Madrid señalaba que:

“Hay que confesar que, si alguna de las instituciones revolucionarias se nos ha quedado rezagada en nuestra organización política, es la institución municipal. Nuestro municipio es todavía un ideal incumplido de la Revolución mexicana”.<sup>57</sup>

Efectivamente, el nivel municipal se había quedado reducido a simples funciones de Policía y buen gobierno, con una capacidad de afrontar las demandas de la comunidad, tanto por la falta de recursos económicos, como por la falta de una adecuada estructura administrativa.<sup>58</sup>

En el mensaje de toma de posesión afirmó:

“Avanzaremos en la consolidación del municipio libre, la autonomía jurídica depende de la suficiencia económica. Iniciaremos reformas al artículo 115 de la Constitución de la República proponiendo al constituyente permanente la asignación de fuentes de ingresos propios e intocables para los municipios, a fin de que puedan entender los servicios públicos que les sean propios”.<sup>59</sup>

Con estos antecedentes el 6 de diciembre de 1982, el titular del Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas o adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que después de ser ampliamente discutida por los miembros del Congreso de la Unión, fue aprobada, y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*

<sup>57</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, *Gaceta de la administración pública estatal y municipal*, núm 546, p. 65.

<sup>58</sup> *Ídem.* p. 119.

<sup>59</sup> *Ídem.*

el día 3 de febrero de 1983. Entre las principales reformas y adiciones mencionaremos las siguientes:

La fracción I, en lo referente a la estructura Política de los ayuntamientos, no sufrió modificación alguna, pero se adiciona a la parte final, 3 nuevos párrafos en los cuales señala: “las legislaturas locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros, otorgándose a los efectuados para su defensa la oportunidad de presentar las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan; también se otorgan facultades a las legislaturas locales para designar a los consejos municipales para que concluyan el periodo en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento”.

En la fracción II, que nos ocuparemos con más detalle en los siguientes capítulos, se reafirma la personalidad jurídica del municipio, se le permite el manejo de su patrimonio conforme a la ley, además de otorgarles facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno, circulares y reglamentos.

En la fracción III, se enumeran los servicios públicos a cargo de los municipios, ya que anteriormente, ocasionado por la excesiva centralización, tanto el gobierno federal como el del Estado, venían absorbiendo los servicios públicos que los municipios deberían de proporcionar. Al respecto, se determinó y enlistó los servicios públicos que brindarían los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes. Consistiendo en: a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito; e, i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En el párrafo final se regulan las mancomunidades municipales, que según lo han señalado varios autores en otros países, ha venido operando con muy buenos resultados.



La fracción IV, se refiere a la cuestión financiera de los municipios que, como mencionamos anteriormente, uno de los grandes debates del constituyente de Querétaro fue el relativo a la cuestión hacendaria municipal, misma que quedó pasmada en la fracción II del artículo 115. A partir de esta fecha, no pocos tratadistas de derecho municipal se habían manifestado porque esta fracción se modificaría y se adecuará más a las necesidades que se viven hoy en día, ya que un municipio sin recursos económicos suficientes no puede satisfacer los más elementales servicios que le reclamen los habitantes de este.

La actual fracción IV, expresa que los municipios administrarán libremente su hacienda, y enseguida se precisan y determinan cuáles son los ingresos y rendimientos que corresponden a los Ayuntamientos, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

- A) Se les asignan las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y los que tengan por base el cambio de valores de los inmuebles.
- B) Participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios.
- C) Ingresos provenientes por la presentación de servicios públicos a su cargo.
- D) También se atribuyen a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como los ingresos que las legislaturas locales establezcan en su favor.

Con la anterior modificación los municipios han logrado atraer para su hacienda mayores ingresos que, si bien no resuelven en todas sus necesidades, les ayuda para poder hacer frente y atender los servicios más requeridos por la población.

Las fracciones V y VI se refieren al desarrollo urbano municipal. En la fracción V se faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes del desarrollo urbanístico del municipio, para controlar y vigilar la utilización del suelo, incluida la participación respectiva

de sus reservas territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de tierra urbana y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, en tanto la fracción VI, se regula el aspecto específico de la conurbación municipal y la facultad para planear y regular de manera conjunta o coordinada en el desarrollo de dichos centros, tal cómo se encontraba textualmente en la anterior fracción IV.

Con la reforma de 1983 se reproduce el texto anterior de 1977, ubicándose ahora en el párrafo final de la fracción VII, la única variante es que se suprime el mínimo de trescientos mil habitantes, solo treinta y seis de los dos mil trescientos setenta y siete municipios existentes alcanzaban ese mínimo, por lo que en el texto actual el principio de representación proporcional se aplica en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios.

Es conveniente señalar que la mayoría de los Ayuntamientos de los Estados aplican el principio de representación proporcional únicamente en la elección de regidores.

Por su parte, la fracción IX se refiere a las relaciones de trabajo entre los estados y municipios con sus trabajadores, mismas que se regirán por las leyes que expiden las legislaturas locales con base en lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 constitucional.

Anterior a esa reforma, los trabajadores al servicio de los municipios se encontraban desprotegidos en cuanto a sus relaciones laborales y refiere que cada 3 años con la renovación de los funcionarios municipales, estos servidores públicos eran fácilmente separados de su empleo no importando la experiencia y sin tener el beneficio del derecho de antigüedad.

Con esta reforma, los trabajadores al servicio de los municipios quedan protegidos legalmente, disfrutando de la tan anhelada seguridad y estabilidad en el empleo.

En la fracción X, se dan las bases para que la Federación y los Estados, como éstos con sus municipios, puedan celebrar convenios para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos.

Posteriormente, en el año de 1986, el artículo 115 fue nuevamente reformado para otorgarle un carácter puramente municipal y pasar al 116 algunos aspectos. Efectivamente, el texto de la fracción VIII que se refiere a la elección de los gobernantes y de los Estados y de las legislaturas locales, se ubica actualmente tal y como se encontraba el texto anterior en el artículo 116 fracción I.

Por lo que el principio de representación proporcional que no sufrió modificación alguna quedó como primer párrafo la nueva fracción VIII, y como segundo párrafo, tenemos lo referente a las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, que tampoco sufrió ninguna reforma, y que anteriormente, se encontraba en el último párrafo de la fracción IX misma que fue derogada al igual que la fracción X.

Con las reformas de 1986, en las cuales se ubica en el artículo 116 fracciones I y V, las reglas de carácter estatal, se le otorga por fin al artículo 115 constitucional un carácter puramente municipal.

### **2.3.2.6. Reforma de 1999**

En el año de 1999 volvieron a realizarse importantes modificaciones a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política. Mediante decreto de fecha 28 de diciembre se eliminó el concurso de estados en las funciones y servicios enunciados en calidad de competencia exclusiva del municipio, sin perjuicio de que aquéllos puedan ser transferidos en términos de los incisos c) y d) de la fracción en comento.

Estas materias de competencia municipal son además señaladas con un doble carácter, esto es, el de servicios y funciones públicas, lo anterior, sin hacer la distinción respectiva entre ambas categorías jurídicas. Por otra parte, algunos de los conceptos enumerados en los incisos de la fracción III son precisados o ampliados, como a continuación se muestra:

- En el inciso a), relativo a agua potable y alcantarillado, se añade drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- En el inciso c), el rubro de limpia, se agrega recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- En el inciso g), referente a calles, parques y jardines, se agrega el concepto de equipamiento.
- En el inciso h), se adecua la noción de seguridad pública y se remite al artículo 21 de la Constitución Política para indicar las especificaciones que en ese ámbito incumben al orden municipal, y que incluyen las funciones de policía preventiva, mientras que la facultad en materia de tránsito municipal es mantenida en los mismos términos.

Adicionalmente, se agrega un nuevo párrafo segundo para prever que, en el desempeño de sus funciones y sin perjuicio de su competencia constitucional, los municipios tendrán que observar lo dispuesto en las leyes de la materia sin que estas puedan disminuir o desvirtuar la competencia atribuida al municipio constitucionalmente.

Finalmente, el párrafo segundo se recorre para convertirse en tercero, y sufre cambios para ampliar las posibilidades y fines de la asociación entre municipios. El nuevo texto constitucional establece que los municipios podrán asociarse libremente para los fines previstos en la fracción II con el único requisito de la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos, en caso de tratarse de asociaciones de municipios dos o más entidades federativas, con lo cual se elimina el imperativo que únicamente consignaba la posibilidad de asociación entre municipios de un mismo estado.

Los fines de dicha asociación podrían ser ya no solo la prestación de los servicios públicos sino también el ejercicio de las funciones públicas de los municipios. A lo anterior se suma la facultad concedida, a este orden de gobierno, para celebrar convenidos de coordinación con el estado, o asunción por parte de éste, en la prestación de servicios públicos o el ejercicio de las funciones públicas encomendadas al municipio.

Posterior a 1999, se producirían tres reformas más al precepto constitucional en que se fundamenta el municipio, no obstante, éstas tan solo obedecerían

rían a modificaciones realizadas en otras materias pero que impactan aspectos puntuales de la estructura municipal.

Así, con la reforma al artículo 2º de la Constitución Política del 14 de agosto de 2001 en materia indígena, se agregó un último párrafo a la fracción III del artículo 115, para prever la factibilidad de que las comunidades indígenas se coordinen o asocien, dentro del ámbito municipal, en los términos y para los efectos que establezca la legislación correspondiente.

La reforma del 16 de junio de 2008 en materia de seguridad y justicia penal también trajo consigo afectaciones en la estructura constitucional del municipio, específicamente en el rubro de seguridad pública.

Finalmente, cabe referirse a la reforma del 24 de agosto del año 2009, mediante la cual se agregó en nuevo párrafo a la fracción IV del precepto constitucional en comento, a fin de establecer la facultad de las legislaturas locales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, así como para revisar y fiscalizar sus cuentas públicas.

El nuevo texto también consigna la facultad de los Ayuntamientos para aprobar los presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles, mismos en los que deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, según lo previsto en el artículo 127 de la Constitución Política Federal.

#### **2.3.2.7. Reforma de 2014**

El 10 de febrero de 2014, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma política-electoral que modificó los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 82, 83, 84, 89, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122 de la Constitución Federal.

Esta reforma introdujo una amplia serie de cambios al sistema político mexicano, como: la transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral; la facultad al Ejecutivo Federal para formar un gobierno de coalición;

dotar de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; la Fiscalía General de la República como órgano autónomo y la reelección legislativa inmediata tanto en el orden federal como local.

De igual forma, otras de las transformaciones trascendentales que implicó un profundo cambio de paradigma en la institución municipal fue determinar que las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. En el mismo sentido, se interpuso como condición que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Esta modificación, significó restablecer los periodos de duración del cargo como sucedía previo a la reforma Constitucional de 1933, buscando que los presidentes municipales, regidores y síndicos pudieran continuar con un proyecto a mediano y largo plazo encaminado al cumplimiento de sus programas y acciones.

#### **2.3.2.8. Reforma de 2015**

El 26 de mayo de 2015, se reformó la Constitución mexicana en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, determinando que las legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.

Asimismo, se estipuló que los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto por la Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Finalmente, se determinó que los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

### **2.3.2.9. Reforma de 2019**

El principio de paridad de género se ha convertido en uno de los estandartes más importantes de alcanzar en materia de participación política en los años recientes, pues durante décadas prevaleció en el sistema político mexicano una tendencia que gradualmente fue permitiendo a las mujeres formar parte de los órganos representativos.

Como se mencionó, las reformas constitucionales de 1947 y de 1953 fueron el parteaguas en esta meta. Y si bien, se había logrado importantes conquistas por garantizar cada vez una mayor representación para las mujeres fue necesario que la reforma política-electoral de 2014 instaurara que los partidos políticos en la postulación de las candidaturas observaran el principio paritario que dio importantes frutos en la integración de la LXIII, LXIV y LXV Legislaturas del Congreso de la Unión.

No obstante, el Constituyente Permanente estimó necesario ampliar el espectro de instituciones que deberán velar en todo momento por el principio de paridad de género. Es el caso, que el 6 de junio de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma a los 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros. Uno de los principales cambios, fue la incorporación de un lenguaje inclusivo, destacando que en el ámbito municipal se reformó la fracción I del artículo 115, a efecto de determinar que:

“Artículo 115. ... I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.



### **Capítulo III**

## **El Municipio como célula primaria y fundamental de la estructura nacional**

### **3.1. Elementos y conceptos del municipio**

El municipio histórico es motivo de estudio en el campo de la investigación socio-jurídica, con el propósito de encuadrarlo como una institución básica en el desenvolvimiento de la sociedad y fundamento de toda organización política de nuestra época; por lo cual se le considera como piedra angular del desarrollo democrático de los pueblos y obliga al investigador del derecho, a buscar soluciones sociológicas, administrativas y jurídicas acorde con la realidad del país.

Ochoa Campos, considera que el municipio es una entidad sociopolítica que tiene dos caras que la caracterizan: a) es una comunidad social de vecinos; y b) una unidad política dentro del Estado.<sup>60</sup>

Cuando se habla del origen de la familia y sus agrupamientos fincados en el parentesco que generalmente se consideran unidos por vínculos de consanguinidad, o costumbres y tradiciones similares, es decir, grupos locales derivados de la tribu, del clan o de las gens que se vuelven vecinales o domiciliarias en cuanto establecen su escritura económica agraria, hablamos de un municipio primitivo, pero en cuanto se logra concretar en el municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de municipio político.

Desde el punto de vista constitucional, al municipio se le considera como la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los Estados.

De lo anterior se concluye que el municipio tiene dos aspectos fundamentales. El sociológico, como unidad social, local, de vecindad; y, el político, como unidad política y administrativa de los Estados de la Republica.

---

<sup>60</sup> Ochoa Campos, Moisés, *Op. Cit.*, p.22.

Al municipio se le puede considerar como una comunidad imperfecta porque no satisface suficientemente las necesidades de los individuos y familias que los integran, por lo que se ve precisado a unirse a otras entidades para completar y suplir sus naturales deficiencias, sin perjuicio de perder sus derechos. En ese contexto de uniones aparece la entidad dentro de la cual se encuentra insertado el municipio, como comunidad territorial, con la necesidad de entenderse con ella, sin que signifique la anulación de su personalidad independiente y autónoma.

Las relaciones entre el municipio y la entidad de la que forma parte deben establecerse sobre la base del respeto, por parte de éste, de los derechos y de la existencia de aquél, reconociéndole básicamente el derecho a su autonomía.

### 3.1.1. Etimología

Etimológicamente, el Municipio encuentra su origen en el latín *municipum*, palabra que se deriva de *munia* y *capere*, que hacían referencia al acto derivado de tomar un cargo para aceptar funciones públicas.<sup>61</sup> Municipio es un término que tuvo sus fundamentos políticos y jurídicos en el Derecho romano, y dicha institución fue utilizada para la organización administrativa de su territorio, aunque con características propias de aquel momento.

### 3.1.2. Elementos esenciales

Para entender al municipio en México, es necesario aglutinar los siguientes elementos:

- a) Población,
- b) Territorio,
- c) Gobierno,
- d) Autarquía,
- e) Autonomía,
- f) Descentralización regional.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Cfr. Joan Corominas; José A. Pascual; *Diccionario crítico y etimológico castellano e hispánico*, Madrid, España, Editorial Gredos, 1991, vol. IV, p. 115.

<sup>62</sup> Loret de Mola, Rafael, *Problemática del municipio sin recursos*, México, Rodas, 1976, p.20.

Estos elementos, para su análisis, los dividimos en dos categorías. Los tres primeros: población, territorio y gobierno, que de cierta manera coinciden con los elementos fundamentales para la existencia del Estado moderno de derecho: pueblo, poder y territorio, como se habló en el capítulo primero, motivo por el cual los consideramos esenciales, toda vez que al faltar alguno de ellos no podría existir el municipio. El de la población o pueblo como término más acertado es a quien va dirigida toda la actividad municipal, sus fines. El territorio como ámbito especial de validez en el cual se asienta la comunidad, y el gobierno o poder, a quien corresponde la organización política, social, económica, jurídica, electoral en bien de esa comunidad.

A los de la segunda categoría, los llamaremos características, donde quedan incluidas: autarquía, autonomía y descentralización regional.

#### *a) Población*

El termino población es sumamente amplio. Por una parte, se entiende tanto como un conglomerado establecido en un territorio determinado, como a quienes momentánea o temporalmente se encuentra en él sin residir permanentemente. De ahí, que la teoría general del Estado utilice el término pueblo como la acepción correcta en sus dos sentidos, el sociológico y el jurídico.

La sociología entre sus variados y múltiples significados entiende por pueblo la esencia de una sociedad, la base de la cultura misma, que no debe nunca confundirse con la idea de gente, porque ésta es la formación de la población in genere como unidad de medida, en tanto el pueblo es el producto y proceso de la gente en las diversas interacciones del medio físico, regional y de asociaciones de individuos.

Así bien, en los múltiples estadios de la humanidad, encontramos muy diversos pueblos aun dentro de una misma sociedad, que podríamos llamar sociedad principal.

En sus diferentes capas sociales una aceptación más del pueblo es la sustantiva del errático concepto de raza, tan desarrollada en los tiempos modernos principalmente por Gumplowicz, tomada en Alemania por Hitler para esta-

blecer la llamada raza superior, siendo como es que únicamente existe una sola raza, la humana, formada precisamente por distintos pueblos.

Existe asimismo el concepto de pueblo universal, que va más allá del puro concepto étnico con el equívoco de considerarlo primitivo o rudimentario, aunque cabe la denominación, cuando se hace referencia a ciertas características, como el folklore, los cantos, vestimenta y otros análogos.

No profundizaremos más en este análisis, porque lo único que deseamos es dejar constancia de la diferencia entre la población y pueblo, cuya confusión, lamentablemente, se encuentra con suma frecuencia. Y sólo concluiremos expresando que por población se entiende un mínimo indeterminado de personas, cuyas costumbres, usos sociales, tradiciones, alimentos y diversas características más son, o pueden estar dentro de una sociedad heterogenea, asentada o no, en un mismo territorio, pero sin vínculos formales. Y en múltiples casos incluidos con diferencias sustanciales, en cambio, por pueblo entendemos, como bien lo define el diccionario de sociología de Henry Pratt Fairchild, como: “tipo de comunidad urbana constituido por cualquier aldea grande, o pequeña ciudad, que suele calificarse sociológicamente por su población y jurídicamente por su administración municipal con ayuntamiento”.<sup>63</sup>

Finalmente, cabe recordar que, en las sociedades primitivas nómadas, se dieron diversas formas de unión de familias tendientes a la formación de unidades mayores, con objeto de facilitar la vida comunitaria, integrada principalmente por grupos de cazadores que se asentaban temporalmente en un territorio cuya vinculación era más por necesidad que por otros lazos.

Pero estos grupos fueron uniéndose a otros similares y así se formaron las tribus y hordas que con características propias se convirtieron en *clans* y *gens*, todo ello bajo la conformación social, no jurídica, porque esta organización nace al aparecer el Estado.

Es importante destacar la relación de vecindad, que constituye una manifestación significativa que se presenta en la configuración municipal y que lo distingue de otras instituciones, incluyendo el propio Estado.

<sup>63</sup> Cfr. Henry Pratt Fairchild, trad. de T. Muñoz, José Medina Echavarría y Julián Calvo, *Diccionario de sociología*, 2a edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

### *b) Territorio*

Como se aludió en el capítulo primero, el territorio es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos para cada municipio, en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad del pueblo y el gobierno, o sea, “porción de la superficie terrestre que pertenece a una nación, región, provincia, distrito. Término o circuito que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función similar...”.<sup>64</sup> O simplemente, el espacio físico de asentamiento de un grupo cuando éste decide arraigarse en un lugar determinado, o sea cuando deja de ser nómada y se convierte en sedentario, lo cual ocurre fundamentalmente al descubrirse la agricultura.

### *c) Gobierno*

Entendemos por gobierno al administrador de los bienes y la hacienda del municipio, integrado en el ayuntamiento por las autoridades municipales de elección popular; teniendo estas la responsabilidad de cuidar y aprovechar los recursos del mismo municipio, de la mejor manera posible, a favor de la población.

Es menester ampliar en cierta medida este concepto de gobierno, para hacerlo más comprensible, toda vez que es el equivalente del poder como elemento fundamental para la existencia del Estado moderno, mismo que no es otra cosa sino entelequia del propio Estado, persona moral por excelencia, es decir que el gobierno debe ser considerado como el eje para el fundamento del municipio, integrado por órganos a cuyo cargo están las personas físicas a quienes corresponde realizar, por extensión, los fines del Estado.

Por ello mismo, el gobierno es el encargado de mantener el orden interno y el equilibrio social de la comunidad y por ende a quien compete la prestación de los bienes y servicios públicos necesarios para el bienestar de la población en general y al progreso de su todo social o sea del municipio, dentro de la dinámica característica de toda sociedad.

<sup>64</sup> Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario pora-jurista*, México, 1981.

### 3.1.3. Características

#### a) *Autarquía*

Una de las características de la autarquía es la capacidad que tiene el municipio para autosatisfacerse, para administrarse libremente sin dependencia exterior de ninguna clase. La mayor significación de la autarquía, que no debemos confundir con autonomía, es la autosuficiencia como esencia básica de su economía.

La autarquía implica el reconocimiento en un principio de la sustantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal, asentando en el respeto a los miembros, vecinos, ciudadanos, y es considerada en sus relaciones con el estado, como una individualidad natural colectiva que tiene en sí misma el principio de una vida propia, como una persona mayor, teniendo ante todo el derecho de administrar ella misma sus negocios.

El ente autárquico tiene una atribución nativa de facultades para desarrollar funciones que precisamente, en principio, no corresponde a la administración central, por lo que ésta no puede delegarlas, y en cumplimiento de las cuales sólo pueden intervenir esa última directamente en casos excepcionales, supletoriamente, por deficiencia del organismo al cual originalmente compete.

“La autarquía se puede ver desde dos aspectos, el sociológico y el jurídico; el primero supone la existencia de una verdadera comunidad, independientemente de sus miembros preexistentes y supervivientes con su vigorosa personalidad social; en su aspecto jurídico la autarquía supone poseer condiciones de capacidad”.<sup>65</sup>

Así como el estado se asegura de que el municipio no rebase su esfera de acción, es necesario para que la autarquía municipal sea una realidad, que el municipio cuente con los recursos legales indispensables que impidan un abuso de poder o una intromisión indebida. Se puede ejercitar ante los tribunales administrativos, los recursos por abuso de poder del estado; y se pueden, asimismo, otorgar también recursos jurisdiccionales para que sean ejercitados por el municipio ante los tribunales judiciales.

<sup>65</sup> Vázquez, Héctor, *Op. Cit.*, p.57.

Sólo mediante un sistema jurídico de protección a la autonomía y a la libertad del municipio podrá este desenvolverse libremente y hacer posible su autarquía.

### *b) Autonomía*

Se entiende por autonomía al Estado y condición del pueblo que disfruta de la facultad de autodirigirse, y que puede serlo ya sea por una comunidad entera dentro de ciertos límites territoriales o de grupos independientes entre sí, con cierta independencia política, potestad de la que puede gozar los municipios, dentro de un Estado, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno.

El régimen de autonomía municipal existe cuando el Estado reconoce desde un principio el carácter de comunidad natural, como sus fines y medios propios y, por lo tanto, con su esfera particular de acción, implicando el reconocimiento por parte del Estado de la sustantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal, peor vinculada a otros para formar una unidad mayor de la cual forman parte.

La autonomía, en fin, es la capacidad de autodeterminación de conformidad a sus propias normas. Hasta aquí nos hemos referido a la autonomía técnica y a la autonomía orgánica, y la correlación de ambas para hacer más comprensible el rubro siguiente, que es la descentralización.

La autonomía técnica guarda con los órganos centralizados del Estado cierta independencia en relación a las normas de actividad, tanto de carácter administrativo como financiero, a la manera en que generalmente tienen los servicios centralizados del Estado, por ser inadecuados en determinados casos, y por tanto, se les otorga un régimen especial que se asemeja a los de servicios privado, pero no los desliga del órgano superior, de los órganos centralizados del Estado, sino simplemente le concede flexibilidad necesaria para facilitar su actividad.

Por su parte, la autonomía orgánica presupone la existencia de que en el servicio público prestado, se cuenta con privilegios particulares a cargo de autoridades diferentes de los órganos centralizados del Estado, lo cual le confiere una autonomía que el propio Estado debe respetar.

En ambos casos, en dichos tipos de autonomía los organismos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio. Ahora bien, cuando a la autonomía técnica se le suma la de carácter orgánico, en cualquiera de sus variantes, estamos frente a un organismo descentralizado. Cuando la autonomía se le suma la de carácter orgánico, en cualquiera de sus variantes, estamos frente a un organismo descentralizado, aunque uno y otro, en relación con el patrimonio, este sea el del Estado quien realiza simplemente una afectación de parte de este, pero que continúa siendo del Estado y puesto a sus servicios por medio de organismos para coadyuvar a la obtención de sus fines.

### *c) Descentralización.*

La doctrina de conformidad a los fines mismos de la descentralización, la ha subdividido en tres categorías: por región, por servicio y por colaboración, y aunque tenga cada una de ellas sus características propias, podemos decir que, por la naturaleza misma de la descentralización, existen ciertos factores comunes a ellas, como es la personalidad jurídica y patrimonio propios, de lo que se deriva la autonomía técnica y orgánica en términos generales, aunque en cuestiones de nombramiento o elección de sus miembros, varía según su propio estatuto jurídico de creación. Asimismo, un factor común a cualquiera de sus formas, es la discrecionalidad de los funcionarios, aunque en su ejercicio a veces sea limitada por el poder central, y una característica más común a las tres categorías, es la inexistencia del poder disciplinario como medio que el régimen centralizado, en todas formas, sigue siendo parte del propio Estado, mismo que se integra con ambos sistemas para facilitar su objeto, pues de otra manera presupondrían un régimen totalmente independiente, lo cual caería en un abuso jurídico.

Toda vez que nuestro interés sobre el régimen descentralizado del Estado se ve reflejado en el regional, invertiremos el orden tradicional dejándolo para el



final, y observaremos en forma general la descentralización por servicio, considerándola como una figura necesaria al Estado a fin de desahogar específicos aspectos de la vida cotidiana, cuya obligación de satisfacerlos corre a su cargo como una obligación indubitable pero por propia conveniencia y facilidad, a fin de ser realizados por individuos no solo con capacidad sino con experiencia como garantía de un funcionamiento adecuado, independientemente del principio de economía mixta que previene la constitución social de la República y con ello satisfacer la participación del sector privado, aunque el Estado está permanentemente vinculado a dichos organismos, puesto que es una de sus atribuciones, en la que concurren los particulares en la medida como el Estado considere pertinente y aun considerando que no existe una norma fija para el desarrollo de tal actividad, si podemos expresar que debe presuponer siempre la existencia de un servicio público de carácter técnico, que debe contar con una norma legal para su ejercicio y el de los funcionarios respectivos entre los cuales indefectiblemente deben estar considerados los de carácter técnico. Asimismo, el Estado debe ejercer un control de la legalidad de los servicios prestados para cuyo efecto conforma un sistema de revisión e instituye la responsabilidad respectiva de los funcionarios.

Este sistema de descentralización por servicios contiene amplias ventajas, pero también ofrece en la práctica ciertos inconvenientes, que no analizaremos detenidamente, por no ser nuestro objetivo, sin embargo, no podemos dejar de mencionar, al tratar del tema de la descentralización administrativa que nos ocupa, y solo no basta con lo expresado añadiendo que el estatuto de su creación debe recogerse todos los aspectos de la prestación de servicios, evitar lagunas legales, prever su propia descomposición, incluir el sistema de reforma estatutaria y demás objetos pertinentes al caso concreto.

La descentralización por colaboración, como su nombre lo indica, es la participación del sector privado en áreas específicas de actividades correspondientes al Estado, y es totalmente diferente a los otros dos tipos de descentralización, toda vez que su conformación tiene origen cuando el Estado, por ampliación de su actividad crece desmedidamente, y requiere de la necesaria participación técnica que no conviene incorporar al régimen centralizado por diferentes consideraciones.

Así pues, el Estado autoriza al régimen privado a participar en ciertas áreas donde la doctrina expresa que sea una función de carácter público pero a cargo de una organización privada, es decir, el sector público y privado concurren para la realización de un objeto, aunque como bien dice Leny, son organizaciones colocadas en los límites del derecho público y el privado permitiendo descargar a la administración una parte de sus tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados.

Esta colaboración puede ser de tres tipos: de consulta o preparación, de ejecución y de decisión, según sea el grado de participación. La ley prevé la participación y su función, y el estatuto creado al efecto recoge las disposiciones legales, las bases necesarias y su organización.

Llegamos así a la última forma, la descentralización por región, la que por demás nos interesa fundamentalmente a nuestro estudio, toda vez que su objeto consistente “en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial” según expresa Gabino Fraga.

Se entiende por descentralización regional a la acción de transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercían el gobierno supremo del Estado. Serra Rojas la define como: “una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- A. Un núcleo de población agrupada en familias.
- B. Una porción determinada del territorio nacional.
- C. Determinadas necesidades colectivas...<sup>66</sup>

Es una forma de organización administrativa descentralizada que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1979, citado por Teresita Rendon Huerta, *Op. Cit.*, p.124.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p.589.

En virtud de la excesiva centralización ocurrida a través del desarrollo histórico de México, ello condujo a nuestro país a un anquilosamiento en sus estructuras burocráticas, económicas, de servicios, y en general, de prácticamente todos los aspectos de la vida cotidiana del país. Podría pensarse que el descentralizar, es decir, el ceder tareas, obligaciones, recursos y capacidad de autogestión, no este inmerso en la coordinación de instancias como un proceso inserto en un sistema nacional; por tanto, es fundamental que para ponerse en práctica y alcanzar sus objetivos óptimos, se requiera tareas de coordinación estrecha entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Gustavo Martínez Cabañas señala que “la descentralización de la vida nacional está encauzada a reordenar espacial y territorialmente las actividades de producción, consumo y distribución, así como de las sociales, culturales, administrativas y políticas en la promoción del desarrollo de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer el federalismo y el municipio libre, así como evitar las tendencias concentradora y centralizadora de las actividades en los grandes centros urbanos”.<sup>68</sup>

La descentralización municipal mexicana, es una forma en que el Estado desvincula, entre otros, los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada, y que siendo atribución propia del Estado interviene el municipio para su prestación.

De acuerdo con lo anterior, entendemos por municipio a la porción de territorial enclavada de un Estado, habitada por núcleos familiares agrupados para la satisfacción de sus necesidades, a fin de establecer los servicios públicos en forma autónoma y con libertad para designar a sus propias autoridades.

#### **3.1.4. Conceptualización**

Habiendo explicado la naturaleza y elementos de nuestro objeto de estudio, es indispensable tocar todo lo relativo al Derecho Municipal desde su conceptualización hasta las fuentes de derecho que hacen referencia a nuestro objeto de estudio.

---

<sup>68</sup> Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal en México*, 4a. ed. México, UNAM, 1991.

El Derecho Municipal es definido por el profesor Antonio María Hernández como: “la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. El derecho municipal es el derecho de la ciudad. De ahí su linaje, adentrado en la historia humana, que alcanza momentos de esplendor y luminosidad en Grecia y Roma y en la Edad Media, y que hoy está en permanente evolución, ya que marchamos a Ecumenópolis, la ciudad mundializada. Por eso es un derecho antiguo y nuevo, de vigencia universal, ya que la ciudad es la obra por antonomasia del hombre”.<sup>69</sup>

Es importante resaltar que la definición anteriormente descrita no sólo destaca el objeto de estudio desde el punto de vista de la ciencia jurídica; sino además aspectos materiales como su historia, naturaleza, definición y fines de la institución, lo cual amplía el concepto del Derecho Municipal, así como los elementos que posibilitan un amplio entendimiento sobre la evolución de dicha institución, así como las leyes que lo rigen.

Por lo que respecta al doctor Reynaldo Robles Martínez, el Derecho Municipal “tiene como objeto regular al municipio; conceptualizarlo, delimitarlo, señalarlo qué debe ser; cómo se integra; los requisitos que deben satisfacer sus elementos; la forma en que se organizan esos elementos; su funcionamiento; el gobierno municipal, sus órganos, sus atribuciones”; continúa diciendo “El Derecho Municipal es el conjunto de normas jurídicas que regulan la constitución, formación, integración, organización y funcionamiento del Municipio; las relaciones jurídicas que se producen con motivo de la actividad que realizan sus órganos, las que se dan entre los mismos órganos municipales, entre éstos y otros órganos estatales o bien, con los particulares”.<sup>70</sup>

En efecto, el Derecho Municipal no sólo hace énfasis en el sentido material del concepto municipal, abarcando también su sentido axiológico; es decir,

<sup>69</sup> Hernández Antonio, María, *Derecho Municipal. Parte General*, México IJ/UNAM, 2003, p. 4.

<sup>70</sup> Robles Martínez Reynaldo, *El Municipio*, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 3 y 4.

aquellos elementos del “deber ser” al interior del municipio y que pueden ayudar a hacer más efectiva la labor y gestión gubernamental a nivel local. Sin embargo, además reconoce una serie de elementos jurídicos propios de la institución municipal que ayudan a definirlo y estudiando además sus relaciones intergubernamentales con otros sujetos de derecho público y privado.

Por su parte, en palabras del especialista cubano Adriano G. Carmona Romay, el derecho municipal es “el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales”.<sup>71</sup> En la aproximación conceptual del profesor Carmona, logramos apreciar el sentido amplio del Derecho Municipal en el que se estudia la organización, estructura y funcionamiento de la entidad municipal.

Bajo estos tenores podemos definir al Derecho Municipal como el conjunto de normas jurídicas que regulan las actividades, así como la organización, estructura y funcionamiento de la entidad municipal en los Estados. De igual forma, el Derecho Municipal toca todo lo relativo a la integración, historia, identidad social, relaciones intergubernamentales con otros órganos públicos estatales y privados, así como el estudio de sus elementos axiológicos y teleológicos.

Ahora bien, la forma de gobierno que adoptan las entidades municipales y que abona con la doctrina anteriormente señalada nos lleva a la base legal de este, contemplada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Los Estados adoptaran, 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 siguientes bases...

Esta disposición la recogen tanto las constituciones locales de la República mexicana, como las leyes orgánicas municipales.

<sup>71</sup> Citado en Citado en Hernández Antonio, María, *Op. Cit.*, p. 1.

Con apoyo en las relaciones de vecindad, Adolfo Posada define al municipio como el “núcleo social, de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de vecindad”.<sup>72</sup>

Felipe Tena Ramírez define al municipio como “La institución que tiene en nuestros gastos el origen democrático más puro”.<sup>73</sup>

Por su parte, Manuel Ulloa Ortiz define al municipio como “...una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica que, sin articular por ello de la intimidad del hogar, son sin embargo una prolongación de este mismo lugar”.<sup>74</sup>

Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus firmes propósitos como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos”.<sup>75</sup>

Por otra parte, Moisés Ochoa Campos señala que para definir al municipio deben tomarse en cuenta los tres elementos siguientes:

- A. El personal constituido por los habitantes agrupados corrientemente;
- B. Territorio municipal que constituye un espacio nacional;
- C. El teleológico.

El Municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los componentes, ya sean familias o individuos.<sup>76</sup>

Jurídicamente, el Municipio es una persona moral de derecho público, construida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas.

<sup>72</sup> Posada Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, Lib. General Victoria Suárez, 1938, p. 11.

<sup>73</sup> Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 11ª. ed., México, Porrúa, 1972, p. 153.

<sup>74</sup> Serra Rojas Andrés, *op. cit.*, p. 590.

<sup>75</sup> *Ídem.*

<sup>76</sup> Ochoa Campo Moisés, *Op. Cit.*, p. 28.

### 3.1.5. Personalidad jurídica

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la personalidad jurídica “es la cualidad de la que deriva la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones y el reconocimiento de capacidad jurídica y de obrar. Corresponde a toda persona, sea física o jurídica”.

#### 3.1.5.1. Teorías sobre la personalidad jurídica

La doctrina de la personalidad jurídica es de los temas más debatidos de la ciencia jurídica; sería muy difícil hacer una exposición de todas y cada una de las variadas tesis que se han planteado; por ello, únicamente se mencionaran las teorías más sobresalientes.

##### 3.1.5.1.1. Teoría de la ficción

Se expondrán, en primer término, las ideas del pensamiento francés representado por Ducrocq. Según este teórico, toda persona moral es una ficción, incluyendo al Estado; en cuanto a su naturaleza “la personalidad civil se basa necesariamente en una ficción legal. Si las personas físicas se revelan a los sentidos y se imponen en cierta forma a la atención del legislador, sucede de distinta manera con las personas civiles. Éstas no pertenecen al mundo de las realidades. Ha sido necesario recurrir a la abstracción para aislar el interés colectivo de los intereses particulares de los individuos asociados, o para asignar a la obra una existencia distinta a la de los fundadores, administradores o beneficiarios. Esta operación del espíritu constituye la ficción. Sólo por ficción se puede decir de estas entidades metafísicas que existen, nacen, obran o mueren. Desde el punto de vista racional, la concesión de la personalidad jurídica no puede, pues, resultar más que de la ley”.<sup>77</sup>

Seguidamente, se expondrán las ideas del principal defensor de esta teoría, Federico Carlos Savigny.

<sup>77</sup> Ducrocq, *Cours de droit administratif*, cit. por Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil*, t. I, 22ª. ed., México, Porrúa, 1988, p. 76.

Para este autor, las personas jurídicas son seres ficticios, creados artificialmente por el legislador, pero siempre en función de un patrimonio; no existen sino para fines jurídicos; esta doctrina considera que sólo es capaz de derechos y deberes el hombre. El verdadero sujeto de derechos es la persona física, por cuanto es dotada de razón y voluntad.

Para Savigny: “los entes colectivos no tienen voluntad, ni menos a un libre albedrío, de aquí que la personalidad reconocida por el derecho público sí tiene vida real desde el punto de vista sociológico, como las ciudades, municipios y estados. Respecto de ellas opina Savigny que su existencia es natural o necesaria”.<sup>78</sup>

Mario de la Cueva dice que: “en sus orígenes, a las personas jurídicas se les concibió como una ficción en virtud de la cual, las sociedades patrimoniales y el Estado, en cuanto titular de derechos y obligaciones de esa naturaleza, mediante su reconocimiento por el derecho positivo, actuaban en defensa de sus intereses como si fuesen personas. Además, menciona que el hombre, sujeto natural y primordial de derechos y obligaciones, constituye la persona física o natural, y las personas ficticias, equipadas por la ley a un sujeto de derechos y obligaciones para la defensa de intereses patrimoniales que no pertenecen a individuos determinados y a las que se pueden bautizar con nombre de personas jurídicas”.<sup>79</sup>

### **3.1.5.1.2. Teoría de la realidad**

Para estas teorías, el hombre no es el único sujeto de derechos, por lo cual, todas las personas jurídicas privadas o públicas, son entes reales. Son varias las teorías de la realidad. Para facilitar su estudio es conveniente clasificarlas en dos grupos:

#### **A. Teorías basadas en la voluntad**

El conjunto que integra estas teorías es el siguiente: del alma colectiva, organicista, del organismo social, de la institución y de la voluntad jurídica.

<sup>78</sup> Savigny, Federico Carlos, *Sistema de derechos privados romano*, cit. por Rojina Villegas, Rafael, *Op. Cit.*, p. 77.

<sup>79</sup> De la Cueva Mario, *La ida del estado*, México, UNAM, 1975, p. 77.



*a) Del alma colectiva*

El principal partidario de esta teoría es Zitelmann. Para este autor “el derecho subjetivo es una facultad de querer y de que el hombre es sujeto capaz de voluntad, que la aptitud de querer es el único supuesto para las personas jurídicas, mientras que la corporalidad no es esencial. Habiendo aptitud de querer, aunque no exista un soporte físico (persona física), ha de conocer la existencia de una persona. Las personas jurídicas son, en suma, voluntades incorpóreas”.<sup>80</sup>

*b) Del organismo social*

El principal expositor de esta tesis es Gierke, quien considera al ente colectivo “como una persona real constituida por individuos reunidos y organizados para concretar fines que están más allá del plano de los intereses individuales. Todo ello a través de una unidad de voluntad y de acción que no es la mera suma de voluntades individuales, sino por el contrario, una voluntad superior manifestada a través de los órganos de la comunidad asociada y organizada”.<sup>81</sup>

*c) De la institución*

Hauriou es el principal expositor de esta teoría. Empieza por dar el significado de la palabra “institución”; dice que “con ella designamos todo elemento de la sociedad cuya duración no depende de la voluntad subjetiva de individuos determinados”.<sup>82</sup>

Hauriou, define a la institución como “una idea de obra que se desarrolla, realiza y proyecta dando formas definidas al acontecer social. El desarrollo y actuación de la idea se patentiza en hechos, en actos humanos organizados y unificados. Cuando la idea de obra arraiga de tal modo en la conciencia de los individuos que éstos actúan con plena conciencia y responsabilidad de los fines sociales, entonces la institución adquiere personalidad moral.

<sup>80</sup> Gambino Crevani Hugo, *Personas jurídicas*, México, Universidad de Montevideo, 1983, p. 150.

<sup>81</sup> *Ídem*.

<sup>82</sup> Hauriou, *Principio de derecho público y constitucional*, cit. por Gambino, Hugo, *Personas jurídicas*, México, Universidad de Montevideo, 1983., p. 151.

Cuando esa idea permite unificar la actuación de los individuos de tal modo que dicha actuación se manifiesta como ejercicio de un poder jurídicamente reconocido, entonces la institución tiene personalidad jurídica”.<sup>83</sup>

#### *d) De la voluntad jurídica*

Para esta teoría todo sujeto de derecho debe estar dotado de voluntad, incluso las personas morales.

Para Jellinek: “la idea de personalidad jurídica debe ser una noción puramente jurídica. Para este particular enfoque, no existen personales naturales, pues el hombre –como los seres colectivos– no es persona para el derecho sino por el establecimiento del reino del derecho”.

León Michould, dice que: “el fin común da unidad a los miembros de las personas morales. No hay en la persona jurídica, desde el punto de vista absoluto sino hombres que se suceden o que entran en relación los unos con los otros; pero desde el punto de vista jurídico hay verdaderas unidades aglutinadas, mantenidas, cimentadas por la unidad del fin”.

Hugo Gambino, señala que “la unidad jurídica se traduce en personalidad jurídica que se concibe como capacidad de ser sujeto de derecho. La unidad y personalidad imponen atribuirle aquellos actos de voluntad que la dirigen al cumplimiento de su fin. Si en el mundo físico esos actos son actos de voluntad de los individuos, en el mundo jurídico, por el contrario, son actos de voluntad de la colectividad”.

### **B. Teorías basadas en el interés**

Los principales expositores de estas teorías son León Michoud y Saleilles.

#### *a) De León Michoud*

Para Michoud el hombre, o sea la persona humana, es a quien se debe reconocer la personalidad, ya que el derecho es hecho para el hombre, y como tal debe obtener la protección legal.

<sup>83</sup> Hauriou, *La théorie de l'institution et de la foundation*, cit por Rendón Huerta, Teresita, *Op. Cit.*, p. 51.

Expresa León Michoud, que “solo la ley reconoce una voluntad y protege el interés de modo directo, pues no otra cosa es el derecho subjetivo que un interés jurídicamente protegido. La protección jurídica no es la voluntad en sí misma, sino el contenido del acto de volición. La ley protege no la voluntad, sino el interés que esa voluntad representa”.<sup>84</sup>

*b) De Saleilles*

Para Saleilles, los individuos reunidos y organizados adquieren mayores posibilidades de cumplir un fin que el hombre considerado en su individualidad. Señala que “la voluntad (en sentido psicológico) sólo se halla en el hombre; pero intentando una fusión de los elementos “interés” y “voluntad”, llega a definir el derecho subjetivo como un poder puesto al servicio de intereses de carácter social y ejercido por una voluntad autónoma”.<sup>85</sup>

*c) De Ferrara*

Para este autor italiano, la personalidad jurídica es producto del orden jurídico que tiene su causa y nacimiento en el derecho objetivo.

Señala que, “persona quiere decir titular de un poder o deber jurídico, de donde se desprende que no es necesario que el individuo, esté dotado de voluntad o sea carente de intereses. La personalidad es una forma jurídica, no un ente en sí. Es una forma de regulación, un procedimiento de unificación, la forma legal que ciertos fenómenos de asociación y de organización social reciben del derecho objetivo. La persona jurídica no es una cosa, sino un modo de ser de las cosas; detrás de esta no hay otra cosa que asociaciones y organizaciones sociales”.

Concluye con este concepto: “las personas jurídicas pueden definirse como asociaciones o instituciones formadas para la consecución de un fin y reconocidas por la ordenación jurídica como sujetos de derecho”.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> *Ídem.*

<sup>85</sup> Ferrara, *Le persone giuridiche*, cit. Por Hugo Gambino, *Op. Cit.*, p.71.

<sup>86</sup> *Ídem.*

Por su parte Rojina Villegas dice que: “tanto la persona física, como la persona jurídica colectiva son creaciones del derecho; no son realidades, sino categorías jurídicas que el sistema normativo puede referir a un determinado sustrato que es independiente de la corporalidad o realidad material del ente o sujeto que se trate de personificar”.<sup>87</sup>

Ferrara considera dos elementos en la edificación de la personalidad, uno es el conjunto o reunión de hombres y el otro, lo constituye la realización de un fin común determinado.

Con la realización de estos elementos Rojina Villegas afirma: “en las personas jurídicas colectivas existe la pluralidad de individuos que cobran o adquieren unidad, no a través de sus personalidades físicas sino, merced a la realización del fin común, lo que permite hablar de una conducta común y de un sistema de derecho que organice esa conducta, en atención al fin propuesto, siempre y cuando éste sea determinado, pues una vaguedad en los propósitos no podría caracterizar la institución. Es decir, el perfil o límite jurídico que acepte para personificar un conjunto de actos y fines debe ser preciso y determinado, para fijar el radio de acción que capacite jurídicamente al ente o sujeto a quien se va a otorgar vida, capacidad y personalidad. El fin también debe ser posible, pues el derecho no podría tomar en cuenta una asociación que desde un principio estuviese condenada a la inanición ante una imposibilidad jurídica”.<sup>88</sup>

#### *d) Negación de la personalidad jurídica*

Para este tipo de teoría los únicos sujetos de derecho que existen son los seres humanos; las personas jurídicas por ser una creación del legislador carecen en absoluto de personalidad.

Enseguida se exponen las tesis más sobresalientes: Bekker y Brinz consideran que la esencia del patrimonio es que éste se divide en dos: los patrimo-

<sup>87</sup> Rojina Villegas, Rafael, *Op. Cit.*, p. 82.

<sup>88</sup> *Ídem.*

nios que pertenecen a una persona individual destinados a un fin especial y con propia autonomía: y patrimonios meramente afectados a un fin y que carecen de sujeto.

Criticando esta teoría dice Del Vecchio, que Brinz viene a “forzar el verdadero alcance de conceptos bien distintos entre sí hasta hacerlos coincidir. De un lado personalizado el patrimonio, eleva las cosas hasta el grado de sujeto de derecho; y, por otro lado, como fue hecho notar entre otros por Miraglia, rebaja las personas hasta confundirlas con cosas. Por esto el patrimonio de un fin sólo se puede comprender pensando en una persona que se proponga el fin, por tato extraído el elemento personal y voluntario tal concepto carece de sentido”.<sup>89</sup>

Para Ihering, todo derecho subjetivo no es sino un interés jurídicamente protegido. Considera que los miembros de las personas jurídicas son los verdaderos sujetos de derecho, en cuanto son ellos los destinatarios y beneficiarios de la utilidad que el patrimonio pueda rendir, “aquéllas no son más que la forma especial mediante la cual éstos manifiestan sus relaciones jurídicas al mundo exterior; forma que no tiene importancia alguna para las relaciones jurídicas entre los miembros entre sí. La persona jurídica es un sujeto aparente, una unidad artificial, un instrumento técnico destinado a corregir la falta de determinación de los sujetos”.<sup>90</sup>

#### *e) De Kelsen*

Según Hans Kelsen, no puede partirse de la distinción entre persona física y persona jurídica. Considera que tanto la persona física como la persona jurídica son la personificación de un orden jurídico y para el conocimiento jurídico sólo hay personas jurídicas, concepto que se refiere tanto a ser individual como al colectivo. “El hecho de que tanto la persona individual como la persona del Estado, tanto el individuo como el Estado sean reconocidos igualmente como personificaciones de complejos normativos, garantiza la unidad

<sup>89</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, cit. Rendón Huerta Teresita, *Op. Cit.*, pp. 50 y 51.

<sup>90</sup> Ihering, *El espíritu del derecho romano*, cit. por Gambino, Hugo, *Op. Cit.*, pp. 30 y 31.

postulada es el concepto de persona. Realiza la idea de que el individuo sólo es persona en el ámbito de conocimiento jurídico y político, y, por tanto, es tan persona como la comunidad y resuelve el conflicto aparentemente insoluble entre los individuos y comunidad convirtiendo el dualismo de sistemas inconexos en una diferenciación material dentro de uno y el mismo sistema”.<sup>91</sup>

Dice Rojina Villegas: “Kelsen considera que es por virtud del proceso de imputación como creamos la personalidad jurídica. No tendría sentido un acto jurídico que no pudiera imputarse a alguien, porque siempre supone un acto de conducta, y como tal, la intervención del hombre: pero ésta puede realizarse para ejecutar un acto de conducta referible exclusivamente a su persona, o imputable a un conjunto de hombre, a una conducta colectiva que constituye una entidad distinta de ella”.<sup>92</sup>

Una vez expuestas las principales teorías sobre la personalidad jurídica, podemos concluir con la idea del maestro Miguel Acosta Romero, quien dice que “existen dos personas jurídicas colectivas –prefiere llamar personas jurídicas colectivas en sustitución de personas morales– respecto de las cuales no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad. Ellas son: el Estado y el Municipio”.

Efectivamente, el Municipio es una persona jurídica colectiva, respecto de la cual no se puede hablar de ficción, ya que esta cualidad le es otorgada por el derecho mismo, que le otorga capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones.

### 3.1.6. Características de las personas jurídicas

El Municipio, al igual que las personas físicas y las demás personas jurídicas colectivas, como sujetos capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones, tiene ciertas características.

En opinión de Acosta Romero, son las siguientes:<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 8ª. ed., México, Porrúa, 1997, p.67.

<sup>92</sup> Rojina Villegas Rafael, *Op. Cit.*, p.80.

<sup>93</sup> Acosta Romero Miguel, *Op. Cit.*, pp. 69 y 70.

- A. La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad. El grupo social en el municipio lo integran sus habitantes, mismo que tienen unidad, permanencia y voluntad.
- B. La personalidad jurídica distinta de las de sus integrantes. La persona jurídica colectiva existe y es distinta de la personalidad individual de cada uno de los integrantes del ente colectivo. En el caso del municipio la fracción II del artículo 115 constitucional el confiere este atributo.
- C. Denominación o nombre. Es la palabra o conjunto de palabras que sirve para señalar y distinguir a la persona jurídica colectiva y para diferenciarla de otras. Cada municipio tiene su nombre que le permite distinguirse de los demás.
- D. Ámbito geográfico y domicilio. La persona jurídica colectiva ejercita sus derechos y obligaciones siempre en un ámbito geográfico denominado. El Municipio ejerce sus atribuciones en su territorio geográfico, el cual lo determina la ley; el domicilio es la sede permanente donde se ubican sus órganos de representación.
- E. Elemento patrimonial. El patrimonio es el conjunto de bienes de toda índole y de derechos evaluables pecuniariamente, de que dispone en un momento dado, para cumplir con actividad y objeto, en la persecución de sus fines. El municipio cuenta con la hacienda municipal, que es el conjunto de derechos susceptible de ser validado pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.
- F. Régimen jurídico propio. Todas las personas jurídicas tienen un régimen jurídico propio que regula su actividad. El Municipio cuenta con el suyo, constituido por la Constitución Política Federal, las leyes que de ella emanan, entre ellas la Ley Orgánica Municipal.
- G. Objeto. Consiste en la realización de todas aquellas actividades concretas previstas en su régimen jurídico propio.
- H. Órganos de representación y administración. Los entes colectivos para expresar la voluntad social necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligación inherentes a aquéllos. El Municipio tiene su órgano de representación en el cabildo, que es un órgano de decisión y un órgano de ejecución que es el presidente municipal.

I. Fines. Deben ser la persecución del beneficio general y el bien común. El Municipio tiene como fin buscar la satisfacción de las necesidades colectivas de su población.

### **3.1.7. El municipio como persona jurídica**

De acuerdo con nuestro derecho positivo, el artículo 115 constitucional en su fracción II, establece que: “los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”; lo que manifiesta, que jurídicamente el municipio goza de este derecho a nivel constitucional tanto federal como local.

No se puede desconocer al Municipio como persona jurídica, ni mucho menos afirmar que tiene personalidad jurídica restringida, pues el mismo Código Civil vigente, así lo establece cuando señala en su artículo 25; “son personas morales: 1. La Nación, los Estados y los Municipios”.

Por lo cual se puede decir que el Municipio es una persona jurídica de derecho público que implica la capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones.

Rendón Huerta señala que: “no es posible ya sostener con seriedad técnica, que el municipio tenga una personalidad restringida”, por el hecho de recibir de algunas leyes de la legislatura local, o de tener que pedir autorización para realizar determinados actos jurídicos, pues una cosa es hablar de ciertos grados de la capacidad y otra muy diferente, referirse a la personalidad, ya que ésta simplemente se tiene o no se tiene. De hecho, el municipio es incapaz para actuar por sí mismo, tomando en cuenta que es una abstracción y como tal, solo puede hacerlo a través de su representante que el cuerpo colegiado deliberativo –llamado Ayuntamiento– presidente Municipal, Síndicos y Regidores”.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> Rendón Huerta Teresita, *Op. Cit.*, p.149.



### 3.1.8. Atributos del Municipio como persona jurídica

Se ha afirmado que todo lo que es susceptible de derechos y obligaciones, goza de personalidad jurídica, y como tal, tiene ciertos atributos; los atributos del Municipio como persona jurídica son similares a los de las personas físicas, a excepción del estado civil.

Según Rojina Villegas,<sup>95</sup> las personas jurídicas colectivas tienen los siguientes atributos:

A. *Capacidad*. Es la aptitud para ser titular de derechos y sujeto de obligaciones. Esta capacidad se da en razón de su objeto, naturaleza y fines, mismo que el Municipio sí los tiene.

B. *Patrimonio*. “Es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y que posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica”.<sup>96</sup>

El Municipio cuenta con la hacienda municipal, que el conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.

C. *Nombre*. Constituye un medio de identificación y diferenciación del Municipio que le permite distinguirse de las demás personas y lo utiliza en todos sus documentos oficiales para identificarse.

D. *Domicilio*. El artículo 33 del Código Civil para el Distrito Federal, determina que el domicilio de las personas morales es el lugar donde se halle establecida su administración. El caso del Municipio, su domicilio es la sede del Ayuntamiento.

<sup>95</sup> Rojina Villegas Rafael, *Op. Cit.*, pp. 154 y 158.

<sup>96</sup> Bustamante Eduardo, *cit. por* Rendón Huerta Teresita, *Op. Cit.*, p. 159.

### 3.1.9. El municipio como orden de gobierno

Como se mencionó en el capítulo primero, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Los artículos que hacen referencia a estos niveles de gobierno son los siguientes:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia”.

Artículo 27. Fracción VI... “Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”.

Artículo 40 –“ Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...”.

A continuación, transcribiremos los párrafos que hacen alusión al Municipio como nivel de gobierno, de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, presentada por el entonces presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid, a la Cámara de Senadores.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre la Federación, Estado y municipio, proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones ac-

tuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales o municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.<sup>97</sup>

En otro párrafo menciona:

...estamos conscientes, que los municipios por su estrecho y directo contacto con la población constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podemos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estado y municipios.<sup>98</sup>

La misma exposición de motivos en otro párrafo señala; “La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requiere 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 dado a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus municipios”.<sup>99</sup>

Por su parte Jorge Sayeg Helú, señala que: “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 mereced 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 reencausar al Municipio mexicano dentro de un régimen Federal al que por esencia pertenece, pero del cual habían llegado a apartarse un tanto. Las atribuciones que por él se le confieren, nos permiten hacer una equilibrada distribución de competencia entre los referidos tres niveles de gobierno”.<sup>100</sup>

<sup>97</sup> De la Madrid Hurtado Miguel, *Iniciativa presidencial de reformas y adicionales al art. 115 constitucional*, cit. por Martínez Robles, Reynaldo, *El Municipio*, México, Porrúa, 1987, p. 145.

<sup>98</sup> *Idem.*

<sup>99</sup> *Idem.*

<sup>100</sup> Sayeg Helú, Jorge, *Op. Cit.*, p.47.

El Municipio es un nivel de gobierno, con poderes autónomos y una de sus principales finalidades es atender y resolver los problemas de su comunidad. Además de ser la auténtica escuela de la democracia, y la esfera primaria de la organización estatal, con el nuevo Federalismo Mexicano, el Municipio se fortalece y marcha paralelamente con los otros dos niveles de gobierno; el federal y el estatal.

Corresponde al Municipio hacer valer y respetar ese nivel de gobierno que se le ha conferido, ya que cuenta con poderes autónomos, y con plena libertad, lo que demuestra que no es un mero integrante de la organización de los estados.

### **3.2. Tipología municipal**

Para realizar los estudios que permitan obtener diagnósticos y establecer estrategias de desarrollo, se debe partir del Municipio, en tanto base de la organización política y administrativa del Estado Mexicano. La información estadística en materia de población, vivienda, infraestructura, salud, empleo, educación, actividades económicas, entre otras, que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), resulta fundamental en la realización de esta importante tarea, toda vez que considera o está basada en delimitaciones municipales y estatales.

Cabe señalar que la gran disparidad cualitativa de los más de 2,000 municipios del país, derivado de sus diferentes extensiones, población, características geográficas y naturales, nivel de riqueza, formas de producción, entre otros, es más que indispensable hacer una distinción entre ellos y plantear alguna tipología que posibilite un tratamiento diferenciado, para cada uno de ellos, debido a sus características.

“Generalmente los municipios en México se han clasificado en rurales, semiurbanos, urbanos, inclusive la llamada zona metropolitana, en función de los siguientes indicadores: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuestos de ingresos y egresos

y las características de su desarrollo urbano”,<sup>101</sup> no obstante, no todos los estudiosos del municipio, ni las dependencias públicas a nivel federal y estatal parten de los factores señalados.

No es el caso debatir, ni profundizar sobre la tipificación propuesta, pero para los fines de este trabajo tomaremos como base los siguientes indicadores:

1. Concentración de número de habitantes.
2. Actividad económica predominante.
3. Características de la infraestructura.
4. Niveles de ingreso.

Con base en lo anterior, los *municipios rurales* son aquellos en los que existe un predominio de las actividades primarias (agricultura, ganadería, minería, pesca y silvicultura); las poblaciones, con pocos habitantes (que incluye todas las localidades dispersas), carecen de urbanización, y no tienen urbanización (vialidades pavimentadas, redes de agua potable y alcantarillado alumbrado público); carecen de servicios públicos municipales (teléfonos, escuelas y comercios establecidos); y las percepciones económicas y el nivel de vida de sus pobladores son de autosubsistencia.

Los *municipios semiurbanos* mantienen las características de los rurales, pero con signos claros de una tendencia hacia lo urbano, lo cual se manifiesta es un mayor número de habitantes (se establece el rango de 15,000 a 75,000 habitantes, otros de 25,000 a 100,000). Además, empiezan a introducir algún tipo de urbanización y de servicios públicos; aunque predomina la economía basada en la producción primaria, la manufactura, artesanía y comercio, ocupan un bajo porcentaje de la mano de obra; asimismo, las percepciones de la población siguen siendo precarias, pero surgen grupos con mayor poder económico.

Las características de los municipios urbanos son más definidas dado que están integrados completamente a las formas de producción industrial y/o de comercio; además las actividades del sector terciario (servicios) representan un componente importante del empleo.

<sup>101</sup> Martínez Cabañas, Gustavo, *Op. Cit.*

En estos municipios se asientan las ciudades pequeñas y medianas, por lo que el número de habitantes rebasa los 100,000 habitantes y generalmente cuentan con un alto grado de urbanización; los estratos de la población son más diferenciados por los niveles de ingreso y la captación privada, municipal, estatal y federal representada un gran porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) generado en los que pertenecen.

En la conceptualización de los municipios metropolitanos encontramos gran variedad de criterios establecidos por los especialistas en la materia, ya que mientras algunos parten de una simple condición de territorialidad, otros los determinan por aspectos cualitativos y demográficos-cuantitativos. De lo anterior, podemos sintetizar, considerando ambos criterios, que una zona metropolitana es aquella que está integrada a una gran ciudad, la cual forma parte de uno o más municipios urbanos.

No obstante, es necesario hacer una diferenciación entre los municipios metropolitanos, ya que no es lo mismo una confluencia de dos o más de estos integrados a una pequeña o mediana ciudad, a la de aquellos que se agrupan en torno a las grandes metrópolis. Regularmente, las ciudades de estos municipios presentan las formas de urbanización típica, pero por su inclusión a la metrópoli ostentan las magnas obras de la postmodernidad industrial y, dada su importancia económica y política, albergan a los grandes centros financieros y a las instituciones públicas de los Estados y la Federación. En otro aspecto, es muy contrastante un Municipio en el cual, la mayor de su extensión está dentro de la gran metrópoli, al de aquellos que por el contrario, es mínimo su componente. Estos municipios, “no obstante que por sus características en promedios sean susceptibles de ser incorporadas a la zona metropolitana de su respectivo centro, contienen amplias áreas deshabitadas o rurales debidamente concentradas a la ciudad central”.<sup>102</sup>

La tipología descrita nos permite visualizar las implicaciones resultantes de los distintos asentamientos, así como prever la complejidad en la presentación de los servicios públicos municipales, en las distintas ciudades que

<sup>102</sup> Unikel Luís, *El desarrollo urbano en México, Diagnóstico e implicaciones futuras*, 2ª. ed., México, El Colegio de México, 1982, p. 126.

conforman el sistema urbano nacional y establecer adecuadamente las políticas de apoyo y de financiamiento, por parte de las instituciones públicas a los organismos operadores de servicios públicos.

### **3.3. Municipio y desarrollo urbano**

El desarrollo urbano desencadenado a nivel mundial a raíz de la revolución industrial en el siglo XVIII, en Europa, ha presentado una gran cantidad de patrones, cuya similitud se encuentra tanto en países con un alto grado de desarrollo, como en otros con ostensibles retrasos en la ciencia y la tecnología; sin embargo, también hallamos un sinnúmero de particularidades entre unos y otros, las cuales se manifiestan en el tipo de problemas que han venido generando y en los mecanismos jurídicos y administrativos implementados para enfrentarlos.

Las primeras ciudades industriales en Europa crecieron súbitamente en unos cuantos años, sin ningún precedente en los siglos anteriores y en las distintas formas de organización social. Desde la etapa de la Antigua Grecia y Roma y en la etapa feudal, a pesar de que ya se habían atendido algunas necesidades propias de las aglomeraciones antiguas como es el suministro de agua y el desecho de esta por medio de canales o redes de tubería. La magnitud alcanzada de la problemática propiciada por la industrialización tomó totalmente desprevenidos a los distintos gobiernos de aquellas épocas que bajo un incipiente desarrollo capitalista y una fuerte presencia de la ideología “liberal” fueron atendiendo las consecuencias de la nueva urbanización.

Fue hasta que el dramático hacinamiento de los obreros en viviendas sin servicios, y las secuelas negativas en la disposición de los desechos de los centros industriales, originaron graves problemas de higiene, la que convertida en infecciones o epidemias atacó a todos los sectores por igual, y en contraposición con el liberalismo, el cual pregonaba la regulación automática de los desequilibrios económicos y sociales provocados por el propio desarrollo, que los gobiernos tuvieron que intervenir para remediar los males de la industrialización. Es entonces cuando surge la primera ley sanitaria con efectos directos en la sagrada propiedad privada, dado que la intervención del gobierno

implica la utilización de espacios en la ciudad para alcanzar las condiciones de higiene necesaria; es decir “la legislación sanitaria se convierte en el precedente directo de la moderna legislación urbana y pronto llegó a generalizar la noción de expropiación ampliándola a las obras públicas y a todo el cuerpo de la ciudad”.<sup>103</sup>

La legislación urbanística toma así una gran variedad de medidas para mejorar la higiene de la ciudad, dentro de las cuales se encuentra: “la creación de comisiones con facultades para establecer disposiciones y sanciones; el otorgamiento de fondos para la ejecución de obras (ensanchamiento de calles, introducción de alcantarillados; la promulgación de reglamentos de higiene para vivienda, industria y espacios públicos; el nombramientos de funcionarios médicos de higiene, y hasta la apertura de parques públicos”.<sup>104</sup> De esta manera, surgen los organismos gubernamentales con atribuciones legales para regular la construcción, mantenimiento, regulación y operación de los servicios públicos de las ciudades.

En América Latina, por fortuna tenemos claros antecedentes reglamentarios en materia de servicios municipales. En el siglo XVI bajo pleno dominio colonial y con el auge de núcleos urbanos, derivados de la explotación minera y de las transacciones comerciales de grandes volúmenes, encontramos claras manifestaciones de desórdenes urbanos.

Por su parte, la Corona Española tuvo la visión de atenderlos mediante una serie de “ordenanzas”, dictadas por Felipe II, para regular el crecimiento de ciudades. Dichas ordenanzas se enfocaron desde aspectos del tipo de raza; densidades de construcción, orientación de las edificaciones, y una cierta zonificación, hasta disposiciones sobre las características de los servicios municipales, anchos de calles, disposición de derechos.

Sería muy extenso exponer las medidas dictadas y los distintos marcos jurídicos que atendieron la problemática urbana y los servicios públicos en las diferentes etapas que transitaron los países de América latina, pero tanto en el

<sup>103</sup> Benévolo Leonardo, *Orígenes de la urbanística moderna*, Buenos Aires, Tekne, 1987, p. 101.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 104.



periodo de conformación de los Estados-nación, una vez lograda la independencia política, con el que se logró el triunfo de las ideas liberales versus las fuerzas conservadoras y la fase precapitalista (la Reforma en México), existió la preocupación y hubo la necesidad de normar la expansión de las ciudades y la operación de su infraestructura.

El predominio de los asentamientos humanos de tipo urbano en la mayoría de los países, y en el caso particular de México, ha conllevado a la necesidad de conceptualizar en forma más o menos precisa lo que constituye una localidad rural y una urbana.

Partiendo del concepto de “centros de población”, el cual es definido como “todas aquellas áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideran no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos, mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros, así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos”,<sup>105</sup> no queda suficientemente clara la acepción del fenómeno que denominamos ciudad y, conocida la dinámica de los espacios rurales en transición a lo “urbano”, su aprehensión resulta de mayor interés e importancia.

Definir a la ciudad no resulta sencillo, debido al carácter evolutivo de los asentamientos y a la gran variedad de factores que la envuelven. Es decir, no todas denominadas ciudades presentan las mismas características en su construcción, consolidación y desenvolvimiento. Existen varios intentos para delimitar este concepto, pero en la mayoría de los casos, aquellos que se rigen por aspectos cualitativos, a menudo quedan limitados por las diversas formas de manifestación de este fenómeno.

Existen localidades con grandes extensiones, pero con la carencia de servicios públicos esenciales; así también encontramos pequeños poblados bien urbanizados y con actividades predominantemente agrícolas. Otro caso muy frecuente en América Latina y en México son aquellos lugares con una gran

<sup>105</sup> INAP, *Compendio de guías técnicas para el municipio*, Guía núm. 8, 2ª. Ed., México, Centro de Estudios de Administración Municipal, INAP, 1993, p.13.

concentración de población, de altas densidades y extensiones territoriales, pero con una carencia grave de servicios públicos y con una tasa urbana inadecuada.

Una multitud de factores combinados en infinidad de localidades configuran el entorno rural y urbano latinoamericano.

La conformación de las aglomeraciones urbanas está integrada por un amplio abanico de factores físicos, demográficos, económicos y sociales, que difícilmente podrían encuadrarse en un solo concepto, así tenemos que la extensión territorial, la densidad de población, la disposición de servicios y la infraestructura, la tasa urbana, el esparcimiento, el nivel de ingresos de las familias y el conjunto de la población, el porcentaje de las áreas verdes y naturales existentes, el tipo de edificaciones, la disponibilidad del transporte colectivo, las costumbres y la cultura, el número de habitantes y otros aspectos más representan una gama de elementos en estos asentamientos que podrían sintetizarse en aspectos económico-cualitativos y demográfico.

Es por lo anterior, que en la casi totalidad de los estudios demográficos y de investigación urbano-regional, el concepto de referencia a lo urbano está determinado por el criterio demográfico-cuantitativo, de tal manera que una ciudad será simplemente un espacio territorial habitado por un número mínimo determinado de habitantes. Parámetro que estará en función del tipo de estudio y de los objetivos planteados de que se sabe que se parte.

Por ejemplo, en un proyecto a nivel continental para estructurar estrategias de desarrollo urbano, lo más conveniente sería considerar poblaciones con un mínimo de 250,000 habitantes que integren una ciudad. En cambio, en una investigación en el plano estatal, para el mismo objetivo, un parámetro adecuado podría ser de 20,000 habitantes. En el primer caso, considerar como población urbana localidades menores de 250,000, difícilmente las propuestas incidirán en ellas; por su parte, en el segundo caso, contemplar ciudades o aglomeraciones muy grandes, verbigracia, de 1,000,000, seguramente el estudio y los objetivos planteados no corresponderían a una población considerable.

Por otra parte, el desarrollo urbano en el territorio, en nuestro caso la República Mexicana, no respeta las divisiones político-administrativas establecidas (Estados y municipios); es decir, una ciudad puede crecer en un entorno que abarque más de un Municipio o Estado, lo cual para su estudio y hasta en los aspectos de la planeación y administrativo, crea serias dificultades. Mientras no se había experimentado la explosión urbana en nuestro país, las disposiciones jurídicas en esta materia eran muy limitadas.

Desde sus orígenes hasta las primeras décadas del siglo XX, la legislación en materia de desarrollo urbano en México se caracterizó en términos generales, porque regulaba los aspectos de modo parcial o fragmentario e incluía leyes sobre subdivisión y cooperación en obras y servicios públicos, no así, reglamentos para la construcción y división por zonas.<sup>106</sup>

A partir de los años sesenta surge la preocupación del Estado por atender la problemática urbano-regional, pero normalmente a la zaga de necesidades, lo cual ha llevado a situaciones tan irracionales como la de limitar o impedir acciones normativas del ordenamiento de una ciudad, derivado de leyes de jurisdicción ajena.

En otras palabras, la ubicación de una ciudad en dos o más municipios o Estados lleva a que la administración en cada una de sus jurisdicciones territoriales no correspondas a la problemática de la urbe y en ocasiones hasta resulten contradictorias. Un ejemplo claro lo constituye la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), donde no se han podido detener su crecimiento anárquico y la presentación de los servicios públicos municipales resultan ineficientes, dado que cada municipio aplica sus leyes, las que en la mayoría de los casos no contemplan su integración a la gran metrópoli, o bien, aprovechan esta condición para favorecer intereses mercantiles o de otro tipo.

Igualmente, en el problema del transporte público en la ZMCM no ha podido darse una salida exitosa, por la falta de una coordinación general que regule a toda la metrópoli.

<sup>106</sup> De las Fuentes Arturo, *Ciudades intermedias en México*, 4ª ed., México, INAP, 1993, p. 381.

De esta manera, el Municipio como unidad de análisis y base para la elaboración de programas de apoyo en cualquier ámbito, es inoperante en aquellos casos que integran y comparten una zona urbana.

### 3.4. Marco jurídico del municipio

El marco jurídico es el conjunto de leyes y cualquier otro instrumento de carácter normativo, cuya finalidad es sustentar las actuaciones y actividades jurídicamente, al tiempo de respetar la jerarquía de los mismos; lo cual permite que dichas legislaciones sean efectivas en su aplicación, siendo una piedra angular en el Estado de derecho.

En ese sentido, el marco jurídico del Municipio se integra por las leyes, reglamentos y normas jurídicas vigentes que delimitan el ejercicio del gobierno municipal y su gestión pública; además de proporcionar información certera respecto de las facultades y obligaciones de los servidores públicos, que coadyuvan con el cumplimiento de los objetivos del gobierno municipal.

En México, el marco jurídico del Municipio se integra de la siguiente manera:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones de las Entidades Federativas.
- Leyes Generales.
- Leyes locales.
- Reglamentos municipales.

Como se abordó en el capítulo respectivo, el municipio es la organización de una comunidad local asentada en un territorio delimitado que cuenta con un gobierno y tiene facultades para gestionar con autonomía los intereses propios de esa comunidad,<sup>107</sup> por lo que en virtud de que el Municipio es una estructura que organiza y regula a los miembros de una sociedad, asentada en un territorio determinado, la importancia de su marco jurídico radica en la vinculación con las y los ciudadanos y el fortalecimiento de la administración pública y del federalismo.

<sup>107</sup> Chaparro Medina, Israel, *El municipio mexicano y su marco jurídico*, Cedip, México, 2020, p. 11.

### **3.4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Constitución Política es el documento jurídico más importante de una sociedad. Sin duda, en México no es la excepción, ya que en ella se reconocen los derechos, libertades y obligaciones de las y los mexicanos, además establece todas las prerrogativas necesarias para el ejercicio y protección de estos, así como las bases del sistema político.

La denominada parte orgánica de la Constitución Federal contempla lo relativo a la división de poderes, y el funcionamiento de las instituciones del Estado.

Bajo este orden de ideas, en lo concerniente al municipio, del contenido de las ocho fracciones del artículo 115 se desprenden los fundamentos del Municipio Mexicano, así como su reconocimiento constitucional, estableciendo que el Municipio libre es la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los Estados.

De dicho numeral de la Constitución se desprende que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, mismo que se integra por un presidente o presidenta municipal, así como regidurías y sindicaturas cuyo número determina la ley, respetando el principio de paridad.

Para los cargos de presidentes municipales, regidores y síndicos, existe la elección consecutiva por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años; para ello, se requiere que la postulación la realice el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado.

Asimismo, las Legislaturas locales tienen la facultad de suspender ayuntamientos, así como a declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por causas graves contempladas en la ley local, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos, para lo cual se requiere acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.

Otro aspecto que se desprende del artículo 115 Constitucional, se refiere a que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica, y administrarán su patrimonio de conformidad con la Ley.

Con base en lo anterior, los ayuntamientos pueden aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones, cuyo objetivo radique en organizar la administración pública municipal, así como los procedimientos, funciones y servicios públicos dentro de su competencia de conformidad con las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de las Entidades Federativas.

Al respecto, es importante señalar que en virtud de que al Municipio se le reconoce personalidad jurídica y patrimonio propios, éste debe regular, entre otras cosas, su organización administrativa; para lo cual los Congresos Estatales deben coadyuvar emitiendo estas disposiciones en las modalidades que cada Congreso estime pertinente adoptar en la materia.

Además, como se verá en apartados subsecuentes, el artículo 115 constitucional enlista la serie de servicios públicos y funciones que llevan a cabo los municipios.

Por otra parte, respecto de la hacienda de los municipios el artículo 115 de la CPEUM, señala que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, determinando que los Municipios administrarán libremente su hacienda.

En ese sentido, debe señalarse que los Municipios percibirán: las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; asimismo, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

De la misma manera, perciben las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; así como los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Federal, contemplando para ello las excepciones y reglas que de ella emanen.

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

Algunas de las facultades que, constitucionalmente se señala en favor de los Municipios son:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial.
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo que respecta a la policía preventiva, ésta estará al mando del presidente municipal de conformidad con la Ley de Seguridad Pública del Estado; y acatará las órdenes que el Gobernador del Estado indique en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Por otra parte, el texto constitucional en el artículo 124, señala también que aquellas facultades que no se encuentren expresamente concedidas en el ámbito federal, se entienden como reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, lo que se explicó en el capítulo primero como la distribución de competencias que también impacta al orden municipal.

### 3.4.2. Constituciones Locales

José Miguel Madero Estrada, sostiene lo siguiente respecto de las constituciones en el orden local:

Una idea central sostiene a la Constitución como el ordenamiento político fundamental de un estado, por medio de la cual se organiza su gobierno asegurando un sistema de libertades y el respeto a la dignidad humana de la población. Al interior de la entidad federativa, la Constitución es la norma jurídica y política fundamental, a partir de la cual se construye todo el sistema normativo y social. Tiene una fuerza jurídica superior a toda norma.<sup>108</sup>

De conformidad con lo anterior, es importante señalar que dentro del contenido de las constituciones locales es común encontrar un capítulo reconociendo la competencia y facultades administrativas de los municipios.

Asimismo, se reconoce que la administración de cada municipio será dirigida por un Ayuntamiento, el cual será el órgano máximo del gobierno en el ámbito municipal; por lo que los ayuntamientos poseen facultades respecto de los asuntos contemplados en cada Constitución Estatal, así como en las leyes orgánicas municipales.

<sup>108</sup> Madero Estrada, José Miguel, "Nayarit historia de las Instituciones Jurídicas", en Galeana, Patricia y Barceló, Daniel, *Historia de las Instituciones Jurídicas de los Estados de la República Mexicana*, México, Senado de la República y Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p.66.



En lo que respecta a la personalidad jurídica propia de los ayuntamientos, en las Constituciones Locales se establece que surtirá todos los efectos legales; otorgando además la facultad reglamentaria para ejecutar las leyes estatales dentro de su competencia territorial, haciéndolo a través de reglamentos y disposiciones administrativas generales.

### **3.4.3. Leyes, códigos y reglamentos**

Por mandato constitucional los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria.

Por facultad reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.<sup>109</sup>

Los ayuntamientos deben expedir los reglamentos, circulares y disposiciones de carácter administrativo de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la Entidad Federativa que se trate, así como en las leyes orgánicas, y la legislación aplicable en materia municipal.

En los documentos ya mencionados, deberá contemplarse la conformación de los ayuntamientos, la cual deberá ser por una o un presidente municipal, síndicas o síndicos y el número de regidoras o regidores que la legislación determine, respetando la forma de elección de conformidad con la Constitución o Leyes aplicables en la materia; además deberá señalar el periodo de renovación del Ayuntamiento, así como los requisitos que deberán cumplir estrictamente las personas integrantes de los mismos.

Sin el orden jurídico, los Municipios no subsistirían en virtud de que de la Ley emanan las facultades y competencia otorgadas al Municipio, lo cual traería como consecuencia la imposibilidad de este para establecerse y regularse democráticamente.

---

<sup>109</sup> S/A, *Guía para el buen Gobierno Municipal*, México, Secretaría de Gobernación, SAGARPA, INCA, 2004, p.16.

### **3.4.4. Ley Orgánica Municipal**

La Ley Orgánica es aquella cuyo objeto radica en establecer los principios y bases relativos a la organización y funcionamiento de un determinado órgano o institución del Estado.

En ese sentido, la Ley Orgánica Municipal es la Ley que establece las bases reguladoras de la organización en el ámbito municipal de conformidad con la Constitución Federal y la Constitución de la entidad federativa correspondiente, que contiene las bases normativas de las instancias políticas y administrativas del Municipio, así como su estructura, facultades y obligaciones para el adecuado desempeño de los ayuntamientos, no debe pasar desapercibido que la Ley Orgánica es aplicable para todos los municipios de una entidad federativa.

No obstante, si bien las Leyes Orgánicas de cada entidad tienen el mismo objetivo, no siempre reciben la misma denominación, en virtud de que cambia dependiendo la entidad que se trate.

### **3.4.5. Bando Municipal**

Como se ha señalado en puntos anteriores, los Municipios son administrados a través de los Ayuntamientos, mismos que poseen amplias facultades, dentro de las cuales se encuentra emitir disposiciones de carácter administrativo de la policía y el buen gobierno, cuyo objetivo radica en poder atender todas y cada una de las necesidades de las personas que habitan en el Municipio, ya sea en el ámbito escolar, sector salud, mercados, y demás servicios cuya prestación es responsabilidad de los Municipios, los bandos son de observancia obligatoria.

En otras palabras, el Bando Municipal es una disposición normativa administrativa que emiten los ayuntamientos a efecto de regular la convivencia entre las y los habitantes de un municipio, así como las relaciones entre gobernantes y gobernados; asimismo, la vigencia del Bando Municipal varía dependiendo de la duración del Ayuntamiento que se trate, pudiendo el Ayuntamiento entrante optar por la ratificación o bien, emitir uno nuevo.

### 3.4.6. Jurisprudencia en materia municipal

La palabra jurisprudencia viene del latín *iurisprudentia*, compuesta de *ius* que significa derecho y *prudentis* que significa sabiduría, por lo que su significado etimológico es la *sabiduría del derecho*.

Así, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios en este tema, de los cuales se puede señalar que el fondo de la jurisprudencia consiste en la correcta interpretación de la Ley al momento de aplicarla, lo que la convierte en una fuente formal del derecho mexicano, para ello, la correcta interpretación de la Ley es llevada a cabo por órganos competentes del Poder Judicial, con la intención de poder otorgar a las normas existentes determinados alcances que permitan aclarar situaciones que no se encuentran contempladas en ellas.

Sin duda, el tema del Municipio ha requerido una interpretación sistemática y contemporánea a lo largo de los años, por lo que las lagunas que existen en el Derecho Positivo mexicano, pueden subsanarse a través de la interpretación que al efecto realicen los órganos competentes del Poder Judicial Federal.

En ese sentido, es importante señalar algunas jurisprudencias de alta relevancia en el ámbito municipal, mismas que se plasman a continuación:

**Registro digital: 176520**

**Instancia: Pleno**

**Novena Época**

**Materias(s): Constitucional**

**Tesis: P./J. 151/2005**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Diciembre de 2005, página 2298**

**Tipo: Jurisprudencia**

**MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN.**

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 107/2004, sostuvo que la competencia para crear nuevos Mu-

nicipios corresponde a las entidades federativas sobre la base de la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Ahora bien, la creación de un nuevo Municipio tiene una importancia indiscutible para los Estados, ya que los Municipios constituyen la base de su división territorial y organización política y administrativa, de manera que la competencia de que gozan las Legislaturas Locales para crearlos debe respetar los límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución Local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro. Además, para la creación de nuevos Municipios deben aplicarse analógicamente los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I del indicado artículo 115 para los casos en que las Legislaturas Estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, pues si el respeto a la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias. Por ello, las Legislaturas Locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos. Controversia constitucional 11/2004. Municipio de Martínez de la Torre, Estado de Veracruz. 20 de septiembre de 2005. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

El Tribunal Pleno, el veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número 151/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cinco.

Nota: La tesis P./J. 107/2004 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 1838, con el rubro: “MUNICIPIOS. SU CREACIÓN ES UNA FACULTAD CONSTITUCIONAL RESERVADA A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN”.

**Registro digital: 160810**

**Instancia: Pleno**

**Décima Época**

**Materias(s): Constitucional**

**Tesis: P./J. 44/2011 (9a.)**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, página 294**

**Tipo: Jurisprudencia**

**ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).**

La validez de los reglamentos municipales previstos en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no deriva de las normas estatales (ni de las federales) sino directa y exclusivamente de la propia Ley Suprema. La articulación entre los ordenamientos federal, estatal y municipal se rige, en una serie de materias, por el principio de competencia. Así, cualquier conflicto entre normas pertenecientes a estos tres órdenes debe ser, en los ámbitos relevantes, solucionado exclusivamente a la luz del parámetro constitucional que opera la respectiva atribución y delimitación competencial. Si la relación entre normas estatales y municipales no pudiera en algún punto o ámbito material describirse sobre la base del principio de competencia -en contraposición al de jerarquía- la afirmación de que existe un “orden jurídico municipal” independiente y separado del orden estatal y del federal no tendría cabida, pues ningún sentido tendría afirmar que los Municipios son, en el contexto constitucional actual, “órganos de gobierno”, o afirmar que la fracción II del artículo 115 referido contempla “reglamentos” que, lejos de ser asimilables a los reglamentos tradicionales de detalle de normas, están llamados a la expansión normativa y a la innovación, sirviendo -dentro del respeto a las bases generales establecidas por las Legislaturas, de contenido constitucionalmente acotado- para regular con autonomía aspectos específicos municipales en el ámbito de sus competencias, y para adoptar las decisiones que las autoridades estiman congruentes con las peculiaridades sociales, económicas,

biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del Municipio.

Controversia constitucional 18/2008. Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos. 18 de enero de 2011. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez.

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 44/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.

**Registro digital: 176929**

**Instancia: Pleno**

**Novena Época**

**Materias(s): Constitucional**

**Tesis: P./J. 132/2005**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Octubre de 2005, página 2069**

**Tipo: Jurisprudencia**

**MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.**

A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquella, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a

su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.

Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 132/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco.

**Registro digital: 192331**

**Instancia: Pleno**

**Novena Época**

**Materias(s): Constitucional**

**Tesis: P./J. 5/2000**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Febrero de 2000, página 515**

**Tipo: Jurisprudencia**

**HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).**

En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 5/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

**Registro digital: 173923**

**Instancia: Pleno**

**Novena Época**

**Materias(s): Constitucional**

**Tesis: P./J. 120/2006**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Noviembre de 2006, página 880**

**Tipo: Jurisprudencia**

**HACIENDA MUNICIPAL. LA MOTIVACIÓN DE LA LEGISLATURA ESTATAL PARA APARTARSE O MODIFICAR LA PROPUESTA INICIAL DE LEY DE INGRESOS DE UN MUNICIPIO PUEDE SUSTENTARSE DENTRO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE REFORMA O ADICIÓN DE UNA LEY DIVERSA, VINCULADA CON AQUÉLLA.**

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que conforme al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas Estatales, al aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, pueden apartarse de la propuesta inicial o modificarla, con razones objetivas. Sin embargo, ello no significa que esa motivación sólo pueda hacerse dentro del procedimiento legislativo para aprobar la ley de ingresos, ya que esta clase de leyes está vinculada a otras normas legales, por lo que si estas últimas sufren alguna reforma o adición, tal circunstancia constituye, por sí sola, la razón objetiva para avalar la modificación de aquélla. Por consiguiente, dicha motivación objetiva puede sustentarse en la propia reforma o adición o en la de un diverso ordenamiento legal que esté vinculado con la ley de ingresos.

Controversia constitucional 13/2006. Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro. 27 de junio de 2006. Mayoría de ocho votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna



Ramos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el dieciséis de octubre en curso, aprobó, con el número 120/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de octubre de dos mil seis.

### **3.5. Autonomía municipal**

Como se ha mencionado, el Municipio en México tiene su fundamento en el artículo 115 de la Constitución Federal, el cual reconoce el Municipio Libre, como ente autónomo; por lo que partiendo del concepto autonomía, es importante señalar que proviene del griego *autos*, que significa propio y *nómos*, que significa ley, es decir: la posibilidad de tener su propia ley.

De la misma forma, el autor Quintana Roldán, señala que la autonomía municipal es un derecho mismo de los municipios, el cual le permite elegir a sus gobernantes, así como establecer sus leyes de convivencia dentro de su ámbito de competencia, sin injerencia de otros poderes, al tiempo de que los derechos, obligaciones y facultades se encuentren garantizadas en la Constitución de cada Entidad Federativa.

Por lo anterior, la autonomía municipal en el derecho mexicano se refiere a la facultad otorgada al municipio para la realización de las actividades libremente, pero en el ámbito de sus competencias, fortaleciendo el federalismo y la democracia. Algunos autores han señalado que la autonomía del Municipio se puede dividir en Autonomía Política, Autonomía Financiera y Autonomía Administrativa.

#### **3.5.1. Política**

La autonomía política del municipio se refiere a la capacidad jurídica de éste para determinar democráticamente sus autoridades, las cuales tendrán plena independencia en el ejercicio y gestión política, por lo que no puede ser interferida por otros niveles de gobierno.

### **3.5.2. Financiera**

La autonomía financiera de los municipios implica la capacidad de éstos para tener recursos suficientes derivados de las facultades exclusivas en materia tributaria, incluyendo la libre administración de su patrimonio y de su hacienda.

### **3.5.3. Administrativa**

Esta clasificación de la autonomía del municipio abarca lo relativo a la capacidad que tienen estos para gestionar y resolver los asuntos de sus habitantes, respecto de servicios públicos, y la organización de la comunidad, sin la intervención de otras autoridades, ejerciendo las atribuciones normativas que le han sido conferidas para regular la convivencia de la sociedad.

## **Capítulo IV**

### **Las funciones y actividades del Municipio**

#### **4.1. Función pública**

El Estado, desde el enfoque administrativo, posee múltiples facultades y atribuciones, las cuales según el autor Pérez Olvera, puede llevar a cabo a través de tres actividades principales; las obras públicas, los servicios y las funciones públicas. Las primeras son objetos inanimados que se construyen para la satisfacción de las necesidades colectivas como parques, drenajes, jardines, carreteras, la infraestructura de las instituciones del Estado, entre otras; los servicios públicos, por otro lado, son actividades especializadas de carácter técnico que deben y tienen que ser reguladas por el orden jurídico del Estado y su objetivo es la satisfacción de necesidades generales, útiles para la vida en sociedad.<sup>110</sup>

Por otra parte, las funciones públicas, son catalogadas como las labores más delicadas a cargo del Estado, en virtud de que a pesar de que se llevan a cabo para satisfacer necesidades de la población, su principal característica radica en que su actividad no causa impacto sólo a la sociedad, sino a la existencia política del Estado.

De esta manera, resulta importante señalar que las funciones públicas sólo pueden realizarse mediante operadores estatales, es decir, no pueden llevarse a cabo a través de particulares, ya que éstos no pueden prestar las funciones públicas del Estado.

Por lo anterior, el ejercicio de la función pública es distribuido entre los órganos del Estado, respetando en todo momento la competencia de cada uno; lo que permite que el ejercicio de la función se traduzca en acciones que impacten positivamente en la vida cotidiana de la sociedad, para lo cual se requiere que personas físicas lleven a cabo dicha tarea a través de sus conocimientos y experiencia, para poder desempeñar un papel trascendente de servidores públicos.

---

<sup>110</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2020, p. 52.

## 4.2. Servicio público

El servicio público debe distinguirse de las obras públicas, en virtud de que éstas últimas son estáticas, mientras que los servicios se traducen en acciones y son ejecutados por seres humanos.

En ese sentido, los servicios públicos desempeñan un papel verdaderamente importante en el desarrollo económico y social de una comunidad, además de encontrarse vinculados estrechamente con los derechos humanos y su protección tanto en nivel nacional como internacional.

### 4.2.1. Definición

La doctrina ha considerado que el servicio público puede entenderse desde diversas perspectivas, como lo es la orgánica, funcional, jurídica y legal.

Al respecto, el Dr. Jorge Fernández Ruiz<sup>111</sup> señala que en la perspectiva orgánica se considera al *servicio* como un tipo de organización capaz de actuar, o bien como una actividad o función. Así en lo que respecta a la palabra público, deriva del carácter de un órgano o sujeto encargado de la prestación del servicio.

Mientras que, desde el punto de vista funcional o material, el carácter público deriva de lograr satisfacer una necesidad de carácter general en la sociedad a través de una determinada actividad. Así pues, el criterio jurídico sostiene que el servicio público requiere de un orden jurídico especial y modificable en virtud de que se deben proteger los intereses generales de la sociedad, fortaleciendo de esta manera la Administración Pública.

En lo que respecta al criterio legal, implica el derecho positivo que determina al servicio público, no obstante, no debe pasar desapercibido que no cualquier actividad o servicio regulados en la Ley de cada Estado pertenecen al servicio público, esta tarea le corresponde al poder legislativo, quien es el

<sup>111</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, SEGOB-INEHRM-UNAM, 2016, pp. 215-262.

encargado de establecer y plasmar que actividades se consideran servicios públicos.

Aunado a lo anterior, el Dr. Fernández Ruiz, considera que el servicio público debe de cumplir con algunos elementos de carácter indispensable, sin los cuales no podría ser posible su configuración y la prestación del mismo, siendo estos: la necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio, la actividad destinada a satisfacer la necesidad, los usuarios potenciales del servicio público, la intervención estatal, el sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria, los recursos necesarios para la prestación del servicio y el régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

Ahora bien, con base en lo anterior, resulta necesario abordar definiciones del servicio público; en ese sentido el doctrinario Ernesto Gutiérrez y González señala lo siguiente:

Es la actividad especializada que desarrolla una persona, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, general o colectiva, mientras éstas subsistan. Mientras que el segundo lo expresa en los próximos términos: es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, directamente o indirectamente por medio de una persona empresa, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas, a una necesidad ya general, ya colectiva, mientras ésta subsista.<sup>112</sup>

Por su parte, Rodolfo Ortiz Ortiz, considera que:

Para que se dé el servicio público debe existir la necesidad colectiva. Para ello, existen elementos del servicio público y un papel preponderante que juegan los poderes del Estado en esta actividad. Entre los elementos indispensables del servicio público, figuran, primero, la necesidad que pretende satisfacer el servicio, segundo, la actividad destinada a satisfacer dicha necesidad, tercero, el universo de usuarios potenciales del servicio público, cuarto, la in-

<sup>112</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 2003, pp.927 y 930.

tervención estatal, quinto, el sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria, sexto, los recursos empleados en la prestación del servicio y séptimo, el régimen jurídico especial.<sup>113</sup>

Sin menoscabo de lo anteriormente señalado, en apartados subsecuentes se desarrollará y precisará con mayor abundamiento las interpretaciones, definiciones, principios y alcances de los servicios públicos en el orden municipal.

#### 4.2.2. Características

Como cualquier actividad regulada por el Estado, el servicio público posee ciertas características, que principalmente se encuentran investidas de naturaleza jurídica, que tiende a garantizar la plena satisfacción de necesidades generales en la sociedad. La doctrina ha señalado que dentro de las características que destacan del servicio público, encontramos las siguientes:

- a) *Universalidad o Generalidad*: Básicamente consiste en la posibilidad de cualquier persona pueda hacer uso del servicio público, tomando en consideración los requisitos contemplados en la legislación aplicable. Una de las principales bases de la universalidad del servicio público, se relaciona estrechamente con los derechos humanos, debido a que todas las personas tienen derecho a usar los servicios públicos, siempre y cuando se cumplan los requisitos legalmente establecidos.
- b) *Igualdad*: Contempla que el trato que reciban los usuarios del servicio público sea igualitario; lo anterior, a pesar de que existan diversas categorías de servicios, cada categoría debe atender a las y los usuarios sin distinción alguna. La igualdad (lo mismo que la generalidad) del servicio público son reconocidas y garantizadas en el ámbito internacional, y se encuentran enlazados con los derechos humanos, al estar estipulados en diversos instrumentos internacionales.
- c) *Regulación normativa*: Como se ha mencionado con anterioridad, la prestación del servicio público debe encontrarse regulada en el derecho

<sup>113</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *La Constitución y el Derecho Administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p 130.

positivo de los Estados, si no se encuentra regulado existirían lagunas y por ende, la prestación del servicio sería deficiente.

*d) Continuidad:* Se refiere a la no interrupción de la prestación del servicio dentro de los horarios e hipótesis establecidos en el derecho positivo; excluyendo desde luego, aquellos servicios cuya prestación sea intermitente.

### **4.3. Obra pública**

Por obra pública se entiende a las acciones cuyo objeto principal radica en la construcción, mantenimiento, instalación, o conservación de bienes inmuebles en espacios públicos y que se encuentra planeada por el Estado.

De tal manera que, según Serra Rojas, puede explicarse como la modificación realizada, por el ayuntamiento o en su nombre, a un inmueble del que puede disponer lícitamente siempre que sea con un propósito de interés general, destinado al uso público, al desempeño de una función o a la prestación de un servicio público.<sup>114</sup>

### **4.4. Servicios Públicos Municipales**

La actividad del Estado, para el cumplimiento de sus fines, puede clasificarse como mediata e inmediata. Es mediata, cuando el Estado solamente se limita a regular la conducta de los miembros de la sociedad, mediante la expedición de normas jurídicas, en tanto la actividad inmediata, corresponde a la actividad desarrollada por los órganos del Estado, para el cumplimiento de sus fines. Dichos órganos son los que conforman la administración pública llamada por algunos autores como actividad social.

Administrar, en términos generales, es la actividad de que se realiza para cuidar ciertos intereses, ya sean propios o ajenos, privados o públicos, pero en cualquier forma, entraña en sí mismo, el cuidado, conservación, rendimiento de los bienes y prestación de servicios a su cargo.

<sup>114</sup> Serra Rojas, *Op. Cit.*, p. 514.

Llevada a la administración pública, podemos decir, que dicha actividad, es la atención de los intereses públicos a su cargo para el cumplimiento de los fines del Estado, y si este criterio lo llevamos hacia el municipio, podríamos decir: es la actividad a cargo del ayuntamiento de los bienes y la presentación de los servicios en forma adecuada y constante, en beneficio de los miembros de la sociedad.

A mayor abundamiento, diremos que la actividad inmediata a cargo del municipio presenta determinadas características, una de ella es la que se refiere a la forma concreta en que dicha actividad es realizada, y en donde intervienen, por su propia naturaleza, los órganos de este orden de gobierno, ya sea de manera espontánea, o sea, sin el requerimiento de alguna persona o autoridad, o excepcionalmente, en respuesta a algún requerimiento en específico.

Otra característica importante es la discrecionalidad, pues la actividad administrativa es volitiva, a fin de que sus determinaciones sean oportunas, adecuadas y pertinentes en las diversas decisiones tomadas, aunque siempre encuadrada en el marco jurídico respectivo.

El concepto de actividad administrativa está aunado al de actividad política, a las cuales podemos llamar subespecies de la función ejecutiva. Aunque en términos generales, la administrativa es usada como expresión en sentido amplio, que recoge en sí misma a la de carácter político. Algunos autores consideran que la actividad política es toda la vida del Estado, y no sólo los intereses públicos en particular, manifestado en forma de norma jurídica y de actos particulares.

Además en su aplicación, la actividad administrativa nos ofrece también otra diferencia entre la jurídica y la social, puesto que a aquélla corresponden los fines de conservación y ésta a los de bienestar, aun cuando en múltiples casos ambas confluyen al cumplimiento de un mismo fin, esto es, la prestación de un servicio público, como puede ser el de seguridad pública, y que para el cumplimiento cabal de su funciones, requiere de la actividad jurídica para su conservación, o sea el dictado de normas generales, y realiza su función social en la búsqueda del bienestar de la población.



En ese orden de ideas, no debemos confundir tampoco las funciones públicas y los servicios públicos, por ser dos cuestiones diferentes. Pues como se ha visto, la primera, es característica de los aspectos legislativos y jurisdiccionales y, por tanto, todos los actos que realiza son función pública, mientras en la administrativa, su verdadero ejercicio se manifiesta por medio de la prestación de los servicios públicos, a grado tal que la doctrina francesa considera que toda actividad administrativa se reduce a la prestación de servicios públicos.

En esta tesitura, el maestro Andrés Serra Rojas sostiene: “el servicio público implica la idea de prestar, de acción y efecto de servir, es decir, la organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público... la expresión servicio público, si bien se le considera relevante en el campo del derecho administrativo, es de las más difíciles de definir”.<sup>115</sup>

De lo anterior podemos deducir, en un sentido amplio, que, dentro del derecho público, toda actividad de prestación parte del Estado, en servicio público, aunque en ello se debería diferenciar los de carácter general y los particulares, cuando éstos, al requerirlos, lo demandan.

Para concluir, se debe tener presente que, a los órganos del ejecutivo, les corresponde conformar la administración pública, cuyo fin, en síntesis, es la realización de tareas sociales de interés general llevadas a efecto con eficacia, oportunidad y en forma permanente, de conformidad a las normas jurídicas respectivas y, cuya obligación corre a cargo del Estado, para cumplir sus fines y satisfacer las necesidades de los habitantes.

Por tanto, toda actividad a cargo del Estado, debe contener, para su realización efectiva, las características de organización, colaboración, coordinación y sistematización, procurando permanentemente el logro de una mayor productividad, un manejo técnico eficiente, una decisión administrativa factible y favorable al interés general, siendo por tanto, el Estado, el sujeto activo y el destinatario, persona física, jurídica o moral el sujeto pasivo en la relación jurídica, y el objeto, la prestación del servicio público.

---

<sup>115</sup> Fernández Ruíz Jorge, *Derecho administrativo (Servicios públicos)*, México, Porrúa. 1995, p.XIII.

De tal suerte que, en el orden jurídico nacional, encontramos a los servicios públicos sujetos a diferente régimen de derecho público: Federales, de la Ciudad de México, de los Estados de la República y municipales.

Por lo anterior, siendo consistentes con nuestras hipótesis, nos permitimos plantear la clasificación jerárquica y las disposiciones generales de los servicios públicos, conforme a nuestro orden jurídico nacional. Para ello, nos referimos a continuación al concepto, su fundamento y sus principios.

#### **4.4.1. Concepto**

Profundizando en la materia, el servicio público surge como respuesta a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en colectividad, las cuales son satisfechas por el sector público<sup>116</sup> a través de acciones y tareas que lleva a efecto la administración pública, en tanto representa una organización cuyas funciones, en buena medida, están encaminadas a la satisfacción de necesidades de los individuos que forman una circunscripción geográfica determinada, principalmente por la vía de servicios públicos o bien, mediante disposiciones encaminadas a cumplir los fines del Estado nacional.

El Gobierno Federal no sólo se concreta a ser rector de la vida nacional, sino además asume de manera directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y ciertos servicios a los gobernadores; a éstos se les llamó servicios públicos por su doble carácter distintivo: satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado, mediante función pública de su administración; siendo necesario regular la presentación de los servicios públicos y fijar normas que regulen su organización, funcionamiento y operación.

Los servicios públicos municipales juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja el buen funcionamiento de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar las condiciones de vida.

---

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 380.

Teresita Rendón Huerta dice: “considerando el servicio público en su significación concreta y definida, como función del Estado, tienen estas acepciones: 1) Como materia de la actividad del Estado, en cuyo sentido es la expresión corriente y admitida en el derecho público, especialmente en el administrativo, para señalar y definir los fines concretos y jurídicos del Estado. Con el servicio público, en esta acepción se hace referencia a la gestión de los intereses colectivos, por obra de una actividad administrativa del Estado; 2) Como la operación o las operaciones mediante las cuales la actividad administrativa construye el medio idóneo el organismo del servicio y este mismo organismo, *v. gr.* La dirección de correos o de comunicaciones, el ejército, los tribunales, la universidad. Todos estos organismos prestan servicios públicos. Considerados en la segunda acepción, lo define Hauriou diciendo que es un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública...”<sup>117</sup>

Andrés Serra Rojas afirma: “Tarea difícil es la de determinar cuáles son los servicios públicos que tienen carácter municipal. Un problema complejo de la organización municipal es la de determinación de la competencia entre la entidad federativa y el municipio, sobre todo por sus implicaciones fiscales.<sup>118</sup> De lo anterior se desprende que, para determinar el carácter de los servicios, las leyes orgánicas de los municipios señalan las atribuciones de los ayuntamientos y sólo de esta base pueden deducirse. Sin embargo, no se resuelven las dudas al respecto y las autoridades no limitan su acción”<sup>119</sup>

Tradicionalmente, a las municipalidades les ha correspondido la prestación de los servicios públicos inherentes a la satisfacción de las llamadas necesidades primarias o de primera necesidad vital”, establece el Doctor. Carlos F. Quintana Roldán y abunda “en efecto, corresponde al municipio los servicios públicos básicos, los que son de una urgencia inmediata para la vida misma, como son, entre otros, agua potable, mercados, panteones, drenaje”<sup>120</sup>

<sup>117</sup> Rendón Huerta Teresita, *Op. Cit.*, p. 124.

<sup>118</sup> Serra Rojas Andrés, *Op. Cit.*, p. 597.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 597.

<sup>120</sup> Quintana Roldán Carlos F., *Op. Cit.*, pp. 428 y 429.

Históricamente, el municipio mexicano ha sido en esencia un prestador de servicios públicos; esta área de la actividad municipal ha alcanzado en algunos municipios un alto grado de especialización y eficacia. Sin embargo, la gran mayoría de nuestros municipios no cuentan con los requerimientos suficientes para ofrecer los servicios públicos mínimos que demandan sus poblaciones.

El nuevo orden jurídico constitucional establecido en la fracción III del artículo 115, no sólo confirma ese carácter esencial del municipio, sino que además le encomienda la atención directa, o con el concurso del gobierno estatal o de otros municipios, de un conjunto de servicios que anteriormente no estaban explícitamente señalados.

Por lo tanto, el área de servicios públicos municipales adquiere mayor relevancia, como consecuencia de esta asignación de nuevas responsabilidades a nivel constitucional, por lo cual, la legislación de las entidades federativas está acorde con las disposiciones constitucionales, pero más importante es que la reglamentación para cada servicio se enmarque en la realidad específica de cada municipio y en la disponibilidad efectiva de sus ayuntamientos para administrar los servicios públicos que preste directamente.

Martínez Cabañas manifiesta que: “la necesidad de que los ayuntamientos vigoricen y apoyen a sus respectivas unidades administrativas, encargadas de atender la prestación de servicios, cuando éstas existan, sería un extremo importante, así como establecer dichas unidades donde se carece de éstas...”<sup>121</sup>

Estas principales funciones que deberán desarrollar este tipo de dependencias municipales son:

- a) La planeación, organización, dirección y control de la prestación y buen funcionamiento de los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, central de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

<sup>121</sup> Martínez Cabañas Gustavo, *Op. Cit.*, p.189.

- b) Coordinarse con las dependencias estatales y de otros municipios cuyas tareas sean similares, a efecto de asociarse e incrementar la eficacia en la prestación de servicios públicos.
- c) Gestionar ante las dependencias federales y estatales correspondientes la prestación o la introducción de servicios que no le corresponda controlar al aparato administrativo municipal de manera directa y mantener en buen estado de operación y conservación de bienes muebles e inmuebles destinados para prestar los diferentes servicios públicos municipales.<sup>122</sup>

Los servicios públicos municipales son la expresión tangible y visible de la actividad que desarrolla la administración pública local, porque generalmente son el elemento más importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficacia de sus autoridades; de la eficiencia y eficacia con que se preste un servicio en términos de calidad y cantidad, depende mucho el cumplimiento de su objeto social y la imagen pública del ayuntamiento y su administración.

Los servicios poseen una organización diferente de acuerdo con su misma funcionalidad, pues se hace evidente que no tengan las mismas características, los servicios prestados a los habitantes de las ciudades, a los de las zonas rurales; toda vez que la jerarquización de los servicios va acorde con las necesidades de la población.

En forma ideal, en función de la complejidad o el volumen de la demanda de servicios, el ayuntamiento debe estructurarse por medio de unidades administrativas. Cada una de éstas, cuando existen, atienden lo relacionado con algún servicio en particular de conformidad a su competencia, por ejemplo, direcciones o jefaturas de mercados, de pavimentación o de cualquier servicio que por la magnitud de su demanda requiera atención especial, dependiendo estas unidades, por lo regular, de las unidades de obra o servicios públicos. Sin embargo, esta administración no es generalizada, sino como se expresó anteriormente, en los municipios rurales y de escasos recursos es casi inexistente, debido a la presencia mínima de servicios bajo la responsabilidad directa de la autoridad municipal.

---

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 188.

Arroyo Villanueva, citado por Serra Rojas, señala: “Los Municipios podrán explotar directamente servicios de naturaleza mercantil, industrial, extractiva, forestal, o agrícola que sean de primera necesidad o utilidad pública y se presten dentro del territorio municipal, en beneficio de sus habitantes...”<sup>123</sup>

Sólo por la falta de recursos, los ayuntamientos aceptan que los servicios sean prestados por instituciones ajenas a ellos, con consiguientes pérdidas de ingresos.

Los servicios públicos deben estar sujetos a un régimen que les impone adecuación, permanencia, continuidad, uniformidad, igualdad en relación a los usuarios y economía.

Generalmente, se ha considerado que la parte visible de la administración municipal es la atención de las necesidades colectivas; es decir, la función de los ayuntamientos encaminada a prestar servicios públicos a sus comunidades.

Al efecto, Martínez Cabañas manifiesta: “Esta importante tarea se origina en la fase del desarrollo del Estado conocida como estado benefactor o estado de servicios. A partir de esto, varios tratadistas del derecho administrativo formularon la teoría del servicio público, en la que se considera al Estado con respecto a sus fines y funciones como un prestador de servicios públicos y responsable de la seguridad y bienestar de la población...”<sup>124</sup>

Las autoridades municipales deben identificar aquellos servicios que realmente necesitan para su comunidad y para ello se deben considerar los siguientes factores:

- a) El tipo de servicios que se requieren, reconociendo aquellos que son más urgentes;
- b) Las necesidades reales que la comunidad del municipio manifiesta de dicho servicio, para calcular la magnitud de su prestación;
- c) El crecimiento urbano municipal;

<sup>123</sup> Serra Rojas, *Op. Cit.*, p. 599.

<sup>124</sup> Martínez Cabañas Gustavo, *Op. Cit.*, p. 212.

- d) El estudio del costo del equipo necesario y su mantenimiento;
- e) El estudio de las fuentes de financiamiento para cubrir los costos del servicio;
- f) El análisis de la capacidad del ayuntamiento para financiar y mantener en buen funcionamiento al servicio público;
- g) La relación del ayuntamiento con asesores técnicos ya sea del gobierno del Estado o de instituciones especializadas en servicios públicos;
- h) La revisión y consulta periódica de los planes y programas de desarrollo urbano, estatales y municipales, y demás documentos que se refieren a los servicios públicos.

Una vez consideradas todas las posibles provisiones para establecer un servicio público, es recomendable que su prestación se incluya en el programa de gobierno del ayuntamiento y se establezcan las relaciones necesarias con las autoridades estatales, para solicitar apoyo en caso de enfrentar carencia de recursos.

La prestación de los servicios públicos en un proceso que tiene detrás de sí un cuerpo organizativo, del que es responsable el poder público. El objetivo de esta corporación es la satisfacción de una necesidad que realmente sea de interés general.<sup>125</sup>

Una de las preocupaciones permanentes de las autoridades municipales es atender un mayor número de servicios públicos, logrando elevar las condiciones de vida y el bienestar de sus habitantes.

Por otra parte, cabe mencionar que, al ciudadano en general no le interesa realmente si existe o no suficiencia de presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, lo único trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas.

<sup>125</sup> INAP, *Manual de servicios públicos municipales*, México, INAP/BANOBRAS, 1987, p. 17.

A continuación, se presenta una serie de definiciones de los servicios públicos municipales.

Gustavo Martínez Cabañas considera que esta definición es bastante rica en elementos, que más adelante se estudiarán detenidamente, tales como la forma de prestación y regulación de los servicios públicos a nivel municipal.

Agustín Montaña dice: “El servicio público constituye una actividad técnica, regular, continua, uniforme del gobierno municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural...”<sup>126</sup>

El, sistema de información municipal define a los servicios públicos de la siguiente forma: “son las actividades organizadas que realiza el ayuntamiento, con base en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en el municipio, con la finalidad de atender las necesidades colectivas de la población en forma continua, uniforme, regular y permanente”.<sup>127</sup>

Los servicios públicos municipales son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.<sup>128</sup>

De lo anterior se deduce que los servicios públicos municipales han sido definidos como toda prestación concreta tendiente a satisfacer necesidades públicas, y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares, mediante concesión, arriendo o reglamentación legal, determinando las condiciones técnicas y económicas en que deben prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

<sup>126</sup> Montaña, Agustín *Manual de Administración municipal*, México, Trillas, 1978, p. 37.

<sup>127</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Agenda del presidente municipal*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1983, p. 59.

<sup>128</sup> INAP, “La Administración de los servicios públicos municipales”, *Guía Técnica*, núm. 9, México, INAP, 1985, p. 3.



#### 4.4.2. Fundamento

El fundamento constitucional de los servicios públicos municipales se encuentra anclado a la fracción III, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que a lo largo de 9 fracciones se describen cuáles son las funciones esenciales que desempeñan, y que se analizarán a posteriori.

#### 4.4.3. Principios

Asimismo, de las definiciones anteriormente señaladas se desprenden ciertos principios que las autoridades municipales deberán tomar en consideración en la prestación de los servicios públicos a la comunidad, visión que diversos autores comparten:

- a) Igualdad.* También llamado de uniformidad y significa que todos los habitantes deben gozar de un servicio público en igualdad de condiciones, siempre y cuando hayan cubierto los requisitos necesarios para su uso, es decir, el servicio público debe representar un beneficio social colectivo.
- b) Permanencia o de continuidad.* Esto significa: todo servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua, sin interrupción en su prestación. Su existencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de necesidades colectivas a través del tiempo. No puedo concebirse un servicio público otorgado por períodos.
- c) Adecuación.* Significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes del municipio. Por tanto, es necesario que los órganos responsables de la prestación de los servicios cuenten con el equipo, personal e instalaciones adecuadas y suficientes para cubrir las demandas de la comunidad.

En las guías técnicas municipales que publica el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se señalan, además de los principios antes mencionados, los siguientes:

- a) *Generalidad*. Es conocida como universalidad, la generalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su norma jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.
- b) *Regularidad*. El servicio público se debe prestar conforme a la normatividad jurídica que lo regula.
- c) *Obligatoriedad*. La obligatoriedad entraña el deber del Estado de asegurar su prestación por todo el tiempo que subsista necesidad de carácter general.
- d) *Gratuidad*. Cuando lo prestan las áreas administrativas de un nivel de gobierno federal, estatal o municipal; si lo prestase un particular no se podría considerar la gratuidad, dado que ellos persiguen el lucro.

Estos principios muestran que la prestación de los servicios públicos es un procedimiento que requiere de una serie de pasos de tipo administrativos y de una organización que tiene como fin satisfacer una necesidad general.

#### **4.4.4. Clasificación jerárquica**

Evidentemente, son importantes los servicios públicos municipales, con especial relevancia los de agua potable y alcantarillado, pero ¿por qué? La respuesta podríamos obtenerla haciendo un breve análisis de su clasificación de tipo jerárquico, así como de las disposiciones generales, partiendo de los elementos de los conceptos y principios antes citados.

Con ello, nos permitimos dar respuesta a las hipótesis planteadas en este trabajo, específicamente las que se refieren a:

Ante la globalización contemporánea y la disminución de la presencia de los Estados nacionales, el individuo recupera libertad y autonomía, en el contexto, su comunidad territorial relaciona su existencia diaria a problemas elementales de habitación, agua, seguridad, educación, salud, recreación y calidad de vida. El municipio redimensiona su presencia y constituye, tal vez, el único núcleo de lealtad nacional con la cual, sistemas democráticos se visualizan en términos más humanos que jurídico político, luego entonces, nos preguntaríamos: ¿hasta dónde podrá el neoliberalismo incidir en los ámbitos

de las necesidades de la sociedad, sin provocar convulsiones sociales que pongan en riesgo el sistema político-social en general?

Considerando que, en el neoliberalismo, retoma un papel fundamental la empresa privada en todas las actividades económicas, ¿cuál es o debería ser su papel en la administración de los servicios públicos municipales de agua potable y alcantarillado, reservados todavía hasta ahora, casi en su totalidad al Estado, debido a la condición *sine qua non* para otorgar mínimamente los bienes necesarios a los grupos mayoritarios?

Asimismo, reconociendo que el marco jurídico que ha venido regulando tanto el fenómeno del crecimiento urbano como a prestación de los servicios públicos municipales, no ha estado acorde con las características del proceso de urbanización en México. ¿Cuáles deben de ser los marcos jurídicos de regulación para mantener un crecimiento armónico en las ciudades, proveer de los servicios de agua potable y alcantarillado a sus habitantes y preservar la estabilidad social?

En efecto, la clasificación que haremos será considerando el régimen de derecho público municipal en el que se sitúan los servicios públicos dentro de nuestro orden jurídico nacional, exceptuando en este caso, los que responden al régimen de derecho público federal, de las entidades federativas.<sup>129</sup>

La clasificación que hemos denominado jerárquica, la formularemos en atención a distintas razones: por la titularidad o jurisdicción, su importancia, y por la necesidad, dentro del régimen de derecho público municipal, para definir la importancia del servicio público municipal de agua potable y alcantarillado.

Por su parte, la doctrina ha desarrollado una serie de clasificaciones respecto al servicio público, sin embargo, en este punto trataremos de resaltar los servicios públicos municipales, con especial énfasis en el de agua potable y alcantarillado, y evaluar la importancia de estos.

<sup>129</sup> Actualmente será un nuevo tema para tratar, por las condiciones políticas manifiestas, así como los temas del Municipio Indígena, la Hacienda municipal, puntos en los que el maestro Carlos Quintana Roldán coincide.

#### 4.4.4.1. Por la titularidad o jurisdicción del servicio

En la jurisdicción municipal, la fracción III del artículo 115 Constitucional, establece que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos establecidos.

Además, establece que, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo establezcan las leyes locales, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado Público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;<sup>130</sup>
- d) Mercado y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

La lista anterior, no es limitativa, ya que establece que se prestarán los demás servicios públicos que las legislaturas locales determinen de acuerdo con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Diversos autores coinciden en que los servicios o funciones públicas enlistados en dicho artículo constitucional, deben atenderse prioritariamente.<sup>131</sup> Sin embargo, existen algunos servicios públicos municipales que por diversas razones van colocándose en diferentes niveles de prioridad.

<sup>130</sup> Véase Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, que en su artículo 10 establece las atribuciones de los municipios en la materia.

<sup>131</sup> Ávalos Aguilar Roberto, (coord.) *La Administración de los Servicios Públicos Municipales*, 3a. ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública/Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), 1995, p. 16.

En efecto, desde la propia lista, consideramos que el principal dentro de los llamados básicos o prioritarios es el de agua potable y alcantarillado, por lo que nos permitimos desarrollar un breve análisis de cada uno de ellos.<sup>132</sup>

#### 4.4.4.2. Por razón de su importancia

Pueden ser considerados en tres categorías: indispensables, secundarios y superfluos. En efecto, el maestro Fernández Ruiz, considera el servicio público de agua potable como indispensable, entre otros.<sup>133</sup> Conforme al análisis de cada uno de los servicios públicos municipales, hemos visto que, en la prestación del servicio público de agua potable, de acuerdo con su técnica de aplicación, debe ser colateral la prestación del servicio público de alcantarillado. En tal virtud, conforme a esta clasificación, también tienen un “nivel fundamental de prioridad”, ante los demás servicios.

#### 4.4.4.3. Por razón de su necesidad

Los servicios públicos municipales pueden clasificarse en: constantes; cotidianos; intermitentes; y esporádicos. En los constante, la prestación diaria y a todas horas, durante todo el año.<sup>134</sup> En ésta, podemos ubicar el servicio público de agua potable y alcantarillado, según nuestro análisis previo de dicho servicio, ya que lo requerimos diariamente y a todas horas.

También es interesante reconocer que se ha ubicado al servicio público de agua potable dentro de las necesidades básicas y que éstas deben ser cubiertas en coordinación con el Estado y la Federación, al igual que la educación.<sup>135</sup>

Los servicios públicos de agua potable gozan de prioridad conforme al 115 constitucional, pero de menor nivel según las razones expuestas anteriormente, y también existen otros servicios públicos municipales considerados como secundarios o superfluos, los cuáles pueden ser:

<sup>132</sup> No obstante que, en diversos municipios no les otorgan el mismo valor, ya que consideran que la operación de los servicios públicos municipales está sujeta a diversos factores específicos, y que no es posible proponer un sistema uniforme de organización para llevarlo a efecto.

<sup>133</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Op. Cit.*, p. 177.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 178.

<sup>135</sup> Montaña Agustín, *Op. Cit.*, p. 38.

Comprende la organización de eventos deportivos que van desde juegos simples de convivencia social, hasta la formación de equipo para la práctica de diversos deportes.

Estos eventos se organizan con la finalidad de fomentar la convivencia familiar y vecinal, para lograr el esparcimiento y la recreación de la población, así como generar en las comunidades el espíritu deportivo.

Existen diversas instituciones a nivel federal, estatal y municipal que apoyan y asisten a los municipios, entre las que se encuentran la Dirección General de Acción Deportiva del Estado, la confederación Deportiva Mexicana y la Subsecretaría del Deporte, dependiente de la Secretaría de Educación Pública. La dirección general de enseñanza media también puede colaborar con los municipios para la celebración de eventos deportivos, además de las realizadas por diversas instituciones como el ISSSTE e IMSS.

#### *a) Animación municipal*

Es un servicio que el ayuntamiento proporciona a la población para crear un ambiente social más agradable, fomentar las tradiciones culturales del lugar y dar a conocer expresiones culturales de otros sitios.

Este servicio proporciona al municipio un ambiente más ameno, porque permite a la comunidad contar con oportunidades de distracción sana; de superarse y de conocerse mejor; fomenta la participación de los valores artísticos del municipio; proporciona ingresos a distintos tipos de artistas del lugar como artesanos, pintores, músicos; apoya y fomenta la conservación, el respeto y el gusto por las costumbres y las tradiciones populares de la región.

#### *b) Comunicación urbana*

La comunicación urbana es la relación permanente establecida por el ayuntamiento y la población para intercambiar información sobre calles, oficinas administrativas, trámites municipales, vialidad, y todo lo relacionado con el mejoramiento del desarrollo urbano.

La comunicación urbana facilita la vida en el centro de la población, toda vez que ayuda a la gente a gestionar mejor y más rápidamente sus asuntos municipales, orienta a los turistas y contribuye para hacer un mejor uso de los servicios públicos municipales, entre otros.

El ayuntamiento propicia este servicio mediante la creación y establecimiento de canales de difusión y recepción de información, toda vez que la comunicación se da siempre entre las autoridades y la comunidad. Ésta debe contar con algunos canales que le permitan aportar ideas o expresar sus puntos de vista acerca de las acciones que se lleven a efecto de mejorar el desarrollo urbano.

#### **4.4.5. Disposiciones generales a considerar en los servicios públicos municipales**

Resulta muy interesante, revisar todos los conceptos y principios vertidos con anterioridad, en los que destacan puntos esenciales en la prestación de servicios públicos, refiriéndonos a los de todos los regímenes, pero especialmente, a los municipales. Por ejemplo, retomando puntos esenciales tales como:

Los servicios públicos deben estar sujetos a un régimen que les impone adecuación, permanencia, continuidad, uniformidad, igualdad de los usuarios y economía.

Para que se den éstos, es importante, rescatar lo que establece el artículo 28 constitucional, en su párrafo undécimo, que a la letra dice:

La sujeción a regímenes de servicios públicos se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Habla de todos los regímenes de servicio público, no especifica que sólo el Federal, se entiende que es genérico. Por lo tanto, consideramos que se establece que se llevará a cabo mediante una ley “general” que garantice todos los puntos esenciales de un servicio público municipal, mismo que fueron desarrollados en este capítulo.

#### **4.4.6. Concesión y privatización de los servicios públicos municipales**

Como es de observar, tanto el municipio, como Estados y la Federación, están obligados a la prestación de servicios públicos, obviamente, a través de las formas jurídicas establecidas; en este sentido, para entender el servicio público, debemos considerar en primer término a la concesión toda vez que en principio los servicios públicos deben ser prestados por el Estado en forma exclusiva; sin embargo, el cúmulo de actividades y circunstancias financieras del propio Estado, no le permiten cumplir cabalmente con esta función, de esta manera, es como los particulares prestan servicios públicos, pero siempre tendrá que existir una concesión, lo cual resulta lógico, ya que esta figura jurídica se utiliza para que los particulares, a nombre y representación del Estado, puedan explotar bienes o servicios públicos.

En este tenor, es necesario primero establecer la naturaleza jurídica de la concesión. Sobre el particular se ha esbozado diferentes teorías, la primera de ellas nos dice que se trata de un contrato de derecho privado, ya que existe un acuerdo de voluntades entre el particular y la administración, en oposición a esta tesis se alega que las normas que rigen la concesión no son exclusivas de derecho privado.

Una segunda teoría sitúa a la concesión como un contrato de derecho administrativo, al igual que la anterior tesis implica un acuerdo de voluntades, rigiéndose en esta ocasión por normas de derecho administrativo, sin embargo, adolece de dos circunstancias, la primera es que la concesión contiene normas de derecho privado, y la segunda, es que puede explicar la discrecionalidad del Estado en este acto.

Una tercera tesis será del acto mixto o complejo, toda vez que la figura en comento contiene normas de derecho público y privado, aun así, no explica la mencionada discrecionalidad.

Una última teoría, con la cual concordamos, explica que es un acto soberano y unilateral del Estado, tratándose pues de un acto administrativo puro; en ésta encontramos que se pueden dar todos los supuestos de las tesis anteriores y además explicaría y fundaría la discrecionalidad.



Por todo lo anteriormente expuesto, podemos esbozar un concepto de concesión; para el maestro Gabino Fraga la concesión “Es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado”.<sup>136</sup>

Para Otto Mayer la concesión es el “Acto administrativo de determinado. Este contenido debe consistir en que por él se dé al súbdito un poder jurídico sobre una manifestación de la Administración Pública”.<sup>137</sup>

Finalmente, para el maestro Martínez Morales, la concesión es “El acto jurídico unilateral por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien público, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general”.<sup>138</sup>

Como se observa, los servicios públicos le pertenecen al Estado y éste puede concesionarlos a efecto de que el particular los preste, sin embargo, deben estar sujetos a un régimen jurídico específico, régimen que tendrá que ser establecido de acuerdo a la actividad que debe regular; es decir, no existe una ley específica para regular la concesión y el servicio público, sino que se tendrá que estar a cada función o actividad que se concesione; en este mismo sentido, no es posible establecer un plazo determinado para la duración de la concesión, aunque se ha sostenido que lo normal es entre 25 y 30 años, sin embargo, pudieran existir concesiones sin un tiempo determinado, esto en razón de la actividad que se realice.

Una vez manifestado que la prestación de los servicios públicos en principio le corresponde exclusivamente al Estado, pudiendo concesionarlos, es indispensable entonces, entrar a la materia que nos ocupa, que no es otra que el servicio público. Y si fuera el caso, la privatización de la actividad, la separación de esta tarea (servicio público) de la exclusividad del Estado, o bien su regulación en forma clara, precisa e inconfundible, a efecto de optimizar los recursos, materiales, financieros, humanos, en beneficio de la colectividad.

<sup>136</sup> Fraga Gabino, *Derecho administrativo*, 31ª. ed., México, Porrúa, 1992, p.242.

<sup>137</sup> Mayer Otto, citado por Martínez Morales, Rafael I., *Op. Cit.*, p.34.

<sup>138</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Op. Cit.*, 34.

En la evolución de esta figura jurídica, encontramos que en una primera época se reputaba que toda la actividad del Estado debía constreñirse al servicio público, es así como nace la idea “que el servicio público era su única y exclusiva actividad”.<sup>139</sup>

Posteriormente, el Estado abandona su monopolio y se acepta que realice otras actividades además de la del servicio público, finalmente, el servicio público es interés de los particulares, y se busca con una nueva tendencia que el Estado no preste servicios públicos, a excepción de los indelegables tales como justicia, policía, administración, siendo los propios particulares los que deben prestar los citados servicios públicos.

Es de hacer notar que estas tendencias del servicio público, a través de su evolución, nos permiten establecer que el concepto mismo que hemos tratado se encuentra en crisis pues, por un lado, esta actividad, que era exclusiva del Estado, ahora es reclamada para sí por los particulares. Lo anterior nos obliga a definir hasta dónde queremos que el Estado intervenga en la vida económica de la sociedad, y determinar perfectamente la actividad del Estado y, al mismo tiempo definir el servicio público, para así saber cuál será el destino y regulación de este.

Por las consideraciones realizadas, es necesario conceptualizar al servicio público, así tenemos que para Maurice Hauriou “es un servicio técnico prestado al público por una organización pública en forma regular y continua para satisfacer necesidades públicas”.<sup>140</sup>

Para Marcelo Gaetano “Servicio público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo (a cuantos carezcan de medios idóneos) la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida”.<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Navia Negrete Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

<sup>140</sup> Hauriou Maurice, citado por Nava Negrete, Alfonso, *Op. Cit.*, p. 334.

<sup>141</sup> Caetano Marcelo, citado por Martínez Morales, Rafael I., *Op. Cit.*, p.250.

Para el maestro Serra Rojas “El servicio público es una actividad técnica directa o indirecta, de la administración pública, actividad autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera permanente, regular y continua y sin propósito de interés general, lucro–, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público”.<sup>142</sup>

De lo anteriormente expresado, respecto al servicio público, entender que en principio, al ser una actividad exclusiva del Estado no existía el ánimo lucrativo; sin embargo, cuando los particulares participan en la prestación de los servicios públicos, aunque en esencia se mantenga el ánimo no lucrativo, es indiscutible que los particulares sí persiguen ese lucro, lo cual no es de ninguna manera insano o ilegal, lo que se tiene que comprender es que las circunstancias económicas o financieras de los Estados y de los propios particulares, hacen que realicen una actividad, en el primero de los casos, que por lo menos sea autofinanciable, y en el segundo, con la intención de obtener ganancias.

En este sentido, se pueden establecer algunas características del servicio público que actualmente se presentan:

- a) Se puede prestar por el Estado o por los particulares.
- b) Puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o los particulares.
- c) Es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial).
- d) Su régimen jurídico es el de derecho administrativo, aunque no exclusivamente; también se pueden aplicar normas de derecho privado.<sup>143</sup>

De todo lo anterior, podemos observar que el tema de los servicios públicos es verdaderamente complejo, toda vez que no existe una definición exacta que nos permita establecer cuáles son y quién los debe prestar, por lo que es importante auxiliarnos en la doctrina jurídica para establecer los elementos de la citada figura, mismos que nos permitimos transcribir.

<sup>142</sup> Serra Rojas Andrés, citado por Martínez Morales, Rafael I., *Op. Cit.*, p.250-251.

<sup>143</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Op. Cit.*, pp. 332-333.

- a) Es una creación jurídica, no hay servicio si no hay normas que lo creen;
- b) Responde a una necesidad colectiva que debe ser atendida; sin olvidar que la determinación de la necesidad por atender corresponde exclusivamente al Estado;
- c) Su desempeño requiere de una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida;
- d) Su prestación debe ser regular, uniforme, continua y técnicamente adecuada a la necesidad colectiva que pretende satisfacer. Será regular en cuanto pueda ser previsible en el tiempo y el espacio, proporcionando certidumbre al usuario; uniforme en razón de que prevea en los volúmenes y la calidad fijados, sin discriminación o privilegio alguno. Continua en virtud de que requiere ser permanente o, cuando menos, por el tiempo que subsista la necesidad colectiva; y técnicamente adecuada, en el sentido de que satisfaga las expectativas de la necesidad para la que fue creado;
- e) Su ofrecimiento lleva implícita la idea dominante de que esta desprovisto de lucro;
- f) Su actividad se rige por reglas de derecho público, aun cuando sea prestado por particulares concesionarios, y
- g) En su desempeño, requiere tener en cuenta el interés del usuario, ya que, de no ser así, no satisfaría la necesidad colectiva que pretende subsanar, inclusive en aquellos servicios públicos que se otorgan de forma gratuita; además, debe señalarse el mecanismo de defensa del particular contra deficiencias provenientes de la prestación que recibe.<sup>144</sup>

De lo expuesto, podemos concluir que el servicio público dejó de ser una actividad exclusiva del Estado, sin embargo, no podemos olvidar que es una actividad que le pertenece, por lo que para que los particulares accedan a la prestación de servicios públicos deberán hacerlo a través de la concesión. En este sentido, se debe pensar que, si la actividad que se pretende realizar es servicio público, deberá estar regida por normas de derecho público y privado, sin embargo, si esta actividad no representa un servicio público o bien se pretende que el Estado no sea el que exclusivamente controle dicha actividad como

<sup>144</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Op. Cit.*, pp. 252-253.

servicio público, el particular podrá ejercerlo sin necesidad de soportar normas de derecho público y sólo regirán entonces normas de derecho privado.

Ante esta posibilidad se abre un supuesto verdaderamente interesante, es decir, si la actividad denominada servicio público le pertenece al Estado, y los gobernados no quieren que éste la preste o la concesione, deberá entonces privatizar y perder la calidad de servicio público y pasar a ser servicio al público, por otro lado, si se considera que el particular debe ser quien preste los servicios públicos independientemente de que le pertenezcan al Estado, deberá entonces el particular someterse a la regulación administrativa que al respecto se ha establecido.

De los servicios públicos aquí analizados, observamos que se requieren grandes esfuerzos de las instancias gubernamentales para cubrir su prestación, sobre todo en municipios con dispersión poblacional, y en aquellos que su ritmo de crecimiento genera una acentuada demanda fuera del alcance de cualquier capacidad municipal. Para evitar lo anterior, los municipios de un mismo Estado, con fundamento en el párrafo tercero, fracción III, del artículo 115 constitucional, “previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden”.

#### **4.4.7. Control y vigilancia de los servicios públicos municipales**

Tal como sucede en nuestro país, y con los diversos poderes públicos a nivel federal y estatal, los municipios también cuentan con controles políticos y financieros que permiten un equilibrio en la toma de decisiones para satisfacer las necesidades de la sociedad. En otras palabras, los controles ya sea a nivel, federal o municipal, permiten que las autoridades tomen decisiones de forma medida, prudente y sensata, evitando las pasiones políticas.

De ahí que el Municipio tenga una estrecha relación con la Legislatura del Estado que corresponda, pudiendo incluso declarar la desaparición de poderes; fiscalizar la hacienda pública municipal; expedir las reglas básicas para la conformación de los ayuntamientos, así como para definir las competencias y

servicios que pueden otorgarse a nivel local; y también cuenta con controles presupuestarios por parte de Auditoría u Órgano de Fiscalización Estatal.

#### **4.4.8. Servicios públicos constitucionales**

Una vez analizadas las vertientes, teorías y nociones fundamentales a considerar en la clasificación de los servicios públicos municipales, es menester conocer en qué consisten los señalados por la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal.

##### **4.4.8.1. Suministro de agua potable**

El agua potable es un servicio público urbano cuya función es la instalación y mantenimiento de las redes de agua, y las condiciones sanitarias de las instalaciones.

El volumen de abasto de agua de una población se debe determinar por el total de sus habitantes, su nivel y forma de vida, así como el grado y tipo de desarrollo económico e industrial.

##### **4.4.8.2. Drenaje**

El drenaje o alcantarillado es un servicio público urbano que tiene como función el alejamiento y disposición de las aguas y los desechos a lugares conveniente, tanto técnica como económicamente, para que se les pueda tratar y, posteriormente, asignar el reúso o vertido en los cauces naturales sin que ocasione la degradación del sistema ecológico y salvaguardar la preservación de los recursos naturales.

El papel que juega el alcantarillado es muy importante, no solo como parte de la urbanización de las poblaciones, sino también como elemento básico que garantiza la higiene y sanidad del medio.

El servicio del alcantarillado debe cumplir dos funciones fundamentales: el drenaje sanitario y el pluvial.

El drenaje sanitario tiene por finalidad la eliminación de las aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar la debida utilización y no provoquen efectos nocivos para la población, al medio ambiente y a otros recursos naturales.

El drenaje pluvial tiene por objeto la conducción del agua de lluvias con el fin de evitar inundaciones en las zonas urbanas y encauzarlas según el escurrimiento.

Por cuestión de carácter práctico se ha recomendado contar con un solo órgano que administre los dos servicios, el de agua potable y el de alcantarillado, ya que de esta manera la operación y funcionamiento pueden ser duplicados en virtud de la vinculación irrestricta existente entre el abasto de agua para el consumo humano y la disposición final de la misma. A partir de que se hizo entrega, por parte de la Federación, de los sistemas a los municipios con base en el artículo 115 constitucional, los gobiernos a nivel estatal y municipal han hecho serios esfuerzos de organización para la prestación de los servicios. Para su logro es necesario contar con recursos humanos, materiales, técnicos y financieros, a fin de asegurar su buen funcionamiento y la adecuada prestación del servicio a la población.

#### **4.4.8.3. Alumbrado público**

El alumbrado público consiste en establecer un sistema de iluminación a base de energía eléctrica en los sitios públicos, que permita a los habitantes de una localidad, tanto la viabilidad nocturna como su seguridad; implica, además, iluminar las dependencias y áreas públicas y vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público necesarias para su buen funcionamiento.

Este servicio se presta a la población, brinda una buena imagen del poblado, al tiempo de generar ingresos al municipio por el cobro de derechos de alumbrado.

También es un servicio de competencia de la administración pública municipal, toda vez que por orden constitucional, los ayuntamientos deben

prestar dicho servicio en forma regular, continua y uniforme con eficacia y eficiencia, que por lo general no puede prestarse por los particulares.

La instalación de alumbrado público se consigue por gestiones del ayuntamiento ante la oficina de la Comisión Federal de Electricidad en el estado. El mantenimiento menor como el cambio de lámparas, focos y balastras, así como pintar postes y vigilar su conservación y adecuado uso, corresponde al ayuntamiento y a la propia población beneficiada. En tanto el mantenimiento de la infraestructura del servicio, como sería postes, cable, torres, transformadores, subestaciones o equipos generadores de energía, le corresponde a la Comisión Federal de Electricidad.

De lo anterior se deduce la necesidad de que las autoridades municipales mantengan un continuo y estrecho contacto con la Comisión Federal de Electricidad, para realizar conjuntamente las reparaciones requeridas para la prestación de un servicio público adecuado.

Aunque no debe olvidarse que para el mantenimiento del servicio de alumbrado es fundamental la conciencia y participación de la comunidad; la manera de hacerlo es mediante el reporte de las fallas que se presentan en el alumbrado público, la integración de comités para cuidar y evitar la destrucción de postes, focos, cables, protectores, o con aportaciones económicas que contribuyan al mantenimiento.

#### **4.4.8.4. Limpia y recolección de residuos sólidos**

Constituye un servicio público municipal encargado de la recolección y destino de basura y residuos sólidos, producido por los habitantes del municipio en el desarrollo de sus actividades cotidianas, ya sea en el hogar, oficinas, comercio, industria, hospitales, con la finalidad de preservar el medio ambiente y darle un destino final a la basura de acuerdo con las posibilidades de cada municipio.

Las actividades que comprenden el servicio son las que se enuncian a continuación:



Limpieza de calles, banquetas, plazas, predios, jardines, parques, mercados, caminos y demás áreas públicas, y procesamiento y aprovechamiento posterior de la basura.<sup>145</sup>

El servicio de limpia tiene un impacto directo en la salud de los habitantes, en la imagen de la población y en la prevención a posibles efectos contaminantes en los recursos naturales.<sup>146</sup>

Para garantizar el buen funcionamiento del servicio de limpia, deben tomarse en cuenta tres factores fundamentales:

*a) El personal.* Es muy frecuente que en el Departamento de Limpia se ubique a personal poco capacitado para operar adecuadamente el equipo y las herramientas, por lo que es conveniente integrar al sistema de capacitación otro de vigilancia, control y responsabilidad de daños.

*b) La planeación de rutas.* Este factor es de gran importancia, toda vez que se lograría un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y del equipo, dado que una ruta mal planeada hará subir sensiblemente el costo. Al planear las rutas deben considerarse los siguientes aspectos:

- Cantidad de basura que se recoge en cada zona.
- Número aproximado de población de dicha zona.
- Vías de comunicación: caminos asfaltados, terracería, sentido de las calles, tráfico.
- Tipo de establecimientos que entregan basura en cada zona: casa habitación, departamentos, oficinas, escuelas, hospitales.
- Horarios y frecuencia de recolección y de barrido.

*c) Mantenimiento de vehículos y equipo.* Debe establecer un programa de mantenimiento para los vehículos, tanto preventivo como correctivo, es decir, tanto para evitar descomposturas como para corregirlas. El Servicio de mantenimiento generalmente se debe llevar a cabo con base en las tarjetas de control de kilometraje que recorren.

<sup>145</sup> Manual de servicios públicos municipales, Op. Cit., p. 97.

<sup>146</sup> Quintana Roldán, Op. Cit., p.427.

En el manual de servicios públicos municipales se señalan tres posibilidades para resolver el problema de la basura, que en la actualidad ha creado una serie de dificultades a nivel nacional:

1. Industrializarla mediante la selección de sus componentes, con el fin de reutilizar los metales, el papel, el cartón y el empleo de la materia orgánica como fertilizante.
2. Incinerarla para eliminar los riesgos que producen los tiraderos al aire libre, como son las plagas de insectos, malos olores y focos de infección, y requiere consideraciones sobre la posible contaminación del ambiente.
3. Rellenos sanitarios, utilizando la basura para rellenar depresiones en terrenos que posteriormente, al ser cubiertos por una capa de tierra, pueden convertirse en zonas verdes.

Para que exista un mejor servicio de limpia en el municipio, el ayuntamiento deberá proporcionar la participación ciudadana por medio de campañas de limpieza a través de los consejos de colaboración municipal; estableciendo un reglamento del servicio de limpia, donde se especifique tanto las obligaciones de los responsables del servicio como de la comunidad, así como las sanciones a que se hacen acreedores de no cumplir con lo establecido y, además, crear mecanismos para organizar e instruir a los vecinos con el objeto de mantener limpia su comunidad, cuando el municipio no cuente con recursos suficientes.

Un sistema ideal para la recolección, reciclaje y aprovechamiento de la basura y desechos sólidos es la separación en distintos depósitos en la forma siguiente:

- a) Desechos orgánicos;
- b) Vidrio: en este caso en algunos países separan los envases de color de los transparentes por ser distinta forma de tratamiento en su reciclaje, cada depósito es de color diferente y cuenta con un grabado ilustrativo;
- c) Papel, cartón y trapo;
- d) Plástico;
- e) Metal.

#### 4.4.8.5. Mercados y centrales de abasto

Es el servicio que comprende el establecimiento, organización y funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad.

Su prestación no requiere que el municipio directamente tenga puesto o locales comerciales de distribución, sino tan sólo proporcionar la infraestructura y servicios necesarios para que las transacciones comerciales de productos básicos se realicen en un solo recinto donde se pueda adquirir las mercancías, accesibles a la mayoría de la población.

La central de abasto es la unidad comercial de distribución de productos alimenticios que proporciona a la población servicios de abastecimiento de productos al mayoreo, por medio de instalaciones que permitan concentrar aquellos que provengan de diversos centros de producción, a fin de abastecer a los comerciantes o detallistas.

El ayuntamiento, además de proporcionar lugares y locales para la realización de las actividades comerciales, debe verificar las condiciones de higiene de las mercancías destinadas al consumo humano y de los locales, sin embargo, “...hoy en día es difícil para la autoridad municipal enfrentar con su propios recursos el proyecto de edificación de un mercado, por lo que se advierte una transición en esta materia, convirtiendo al municipio en promotor tanto de la inversión privada como de los potenciales locatarios para la organización de un proyecto autofinanciable y de segura recuperación, donde el sujeto de crédito ya no sea el propio municipio, sino directamente, el futuro locatario”.<sup>147</sup>

#### 4.4.8.6. Panteones

Este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones, reinhumaciones, exhumaciones, cremación de cadáveres y restos humanos.

---

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 434.

El ayuntamiento es el encargado de otorgar los permisos respectivos, tanto para los cementerios oficiales a cargo directo del propio ayuntamiento, como para los particulares o concesionarios en el ámbito territorial del municipio, recibiendo como contraprestación el cobro de los derechos correspondientes al servicio prestado.

Las dependencias que intervienen en cuanto al funcionamiento de los panteones son: el Ayuntamiento, la Oficina de Registro Civil, la Tesorería Municipal, la Agencia del Ministerio Público y las autoridades sanitarias federal y estatal, cada una de ellas de conformidad a su ámbito de competencias en esta materia.

De lo anterior se desprende que el ayuntamiento es el responsable en cuanto la prestación directa o concesión del establecimiento y operación del servicio público de panteones o cementerios; la Oficina del Registro Civil interviene en la expedición de las actas y autorizaciones respectivas para llevar a efecto las inhumaciones o incineración de cadáveres; la Tesorería Municipal tiene a su cargo el cobro de los diversos derechos por conceptos de los servicios prestados en los panteones o cementerios; la Agencia del Ministerio Público dará fe y extenderá las actas respectivas de los cadáveres de personas desconocidas que deberán ser sepultadas en la fosa común de los panteones municipales; y por último, la Secretaría de Salud es responsable de la operación de este servicio, en cuanto la expedición de licencias para el establecimiento de panteones, así como a la normatividad técnica emitida para su funcionamiento.

#### **4.4.8.7. Rastro**

Este servicio tiene como objeto principal proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de los animales mediante los procedimientos más convenientes e higiénicos al consumo de la población.

Comprende básicamente las siguientes funciones:

- a) Matanza o sacrificio de ganado.
- b) Evisceración de animales.

- c) Servicios extraordinarios: esquilmo y desperdicios.
- d) Distribución de carnes.

Los rastros se clasifican de acuerdo con el tipo de actividades que realizan por el equipamiento y la finalidad para la cual fueron creados.<sup>148</sup>

El municipio se ocupa de vigilar la matanza de los animales para consumo humano, cuidando se lleve a cabo en cantidades y bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias, observadas en los reglamentos respectivos de salubridad y demás aplicaciones.

En virtud de la responsabilidad constitucional que representa para los municipios la prestación de este servicio, las autoridades municipales deberán encaminar sus acciones para mejorarlo, ya sea para reestructurar las instalaciones existentes o la construcción de nuevas que cuenten con los servicios adecuados para satisfacer las necesidades de los usuarios municipales.

La creación de nuevos rastros y/o la concepción a los particulares presenta la dificultad que entraña que éstos para incursionar en estos proyectos exigen razonablemente tasas de recuperación atractivas y las normas técnicas de salubridad e higiene imponen costos crecientes para su cumplimiento. Esto ha dado como resultado que la matanza incontrolada siga siendo un serio problema, que significa fuente perdida de probables ingresos, así como un no control sanitario, en perjuicio de la población.<sup>149</sup>

#### **4.4.8.8. Calles, parques y jardines y su equipamiento**

Este servicio público constituye un conjunto de acciones que se orientan hacia el alineamiento, el trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, así como brindar a la población lugares de esparcimiento y áreas verdes que operen como pulmones urbanos. También comprenden las fuentes, plazas y los motivos ornamentales.<sup>150</sup>

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 435.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 436.

<sup>150</sup> *Manual de la Administración pública municipal, Op. Cit.*, p. 189.

Técnicamente, es aconsejable su existencia cuando se hayan satisfecho plenamente la prestación de otros servicios básicos. Requiere de una participación efectiva de la comunidad, en virtud de que las labores de conservación y mantenimiento pueden encontrar en los usuarios un mecanismo importante de financiamiento, mediante faenas o aportaciones monetarias.

Para el buen funcionamiento de este servicio es necesario formular su reglamento, consignando las bases y normas de calidad, la continuidad, regularidad y uniformidad del servicio, así como las modalidades, características y formas técnicas y administrativas en la regulación de su prestación.

#### **4.4.8.9. Seguridad pública**

Estos servicios públicos constituyen el conjunto de actividades especiales de carácter técnico realizados por el ayuntamiento para mantener el orden público y el tránsito vehicular y peatonal, basado en las leyes y reglamentos correspondientes.

El servicio de seguridad pública es el conjunto de acciones promovidas y organizadas por la autoridad municipal para guardar el orden, la credibilidad y confianza en los actos de la vida pública y particular, garantizando la protección a la integridad física de las personas y al conjunto de bienes morales, materiales, particulares y colectivos; así como resguardo de los principios éticos, jurídicos, culturales, políticos y sociales de la comunidad.<sup>151</sup>

El servicio de tránsito es la regulación normativa del libre traslado de las personas por los medios conocidos de transporte y la vigilancia que de los movimientos vehiculares y peatonales se desarrollen con base en principios de máxima seguridad para la integridad física de las personas y la protección de posibles trastornos en los vehículos y objetos transportados.<sup>152</sup>

El funcionamiento de la oficina de tránsito guarda una relación estrecha con la corporación policial, por lo cual en ocasiones están bajo un solo mando.

<sup>151</sup> *Manual de los servicios públicos municipales, Op. Cit.*, p. 145.

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 146.

La organización del servicio de seguridad pública es uno de los asuntos de gobierno que requieren mayor atención, por lo cual las autoridades municipales deben conocer el ámbito de facultades y medios de actuación legal en la seguridad pública, principalmente, dar a conocer la legislación, las normas para impartir justicia y las correspondientes al Ministerio Público, en virtud de que el carácter de las atribuciones de la policía municipal son de naturaleza preventiva, por lo que sólo le corresponde la aplicación de sanciones del orden administrativo.

En resumen, su función es ser auxiliar del poder judicial y del Ministerio Público, toda vez que este último es el encargado de perseguir delitos del orden común.

#### **4.4.9. Servicios públicos no incluidos en la Constitución**

##### *a) Transporte*

El servicio de transporte se puede definir como la acción de trasladar bienes o personas de un lugar a otro, efectuando por distintos medios: terrestre, aéreo o marítimo, lo que permite la existencia de comunicación entre las personas, a fin de llevar a cabo la satisfacción de sus actividades públicas, comerciales, administrativas, generando el desarrollo de las ciudades, de los municipios, de los Estados y del país en conjunto.

El transporte, por lo general, es un servicio público concesionado a particulares, mediante el cual se establecen las rutas de transporte para asegurar la comunicación confiable, segura y a precios accesibles.

El servicio de transporte público puede calificarse en tres tipos según el uso que tengan y el ámbito por donde circulan:

1. Por lo que traslada, puede ser, transporte de personas, animales o carga en general.

2. Por las rutas que cubre, puede ser, urbano y suburbano.
3. Por el número de personas que lo utilizan, puede ser, colectivo o individual.<sup>153</sup>

Este servicio debe ser planeado, operado y controlado por las autoridades de gobierno, y según el ámbito de la competencia en que se presta el servicio, le corresponderá al nivel municipal, estatal o federal.

El municipio es responsable del transporte público, cuando las rutas de los vehículos que prestan el servicio estén dentro de su territorio.

Por otra parte, deberá estar reglamentado para asegurar la vigilancia y supervisión que garanticen la circulación de vehículos y la seguridad de los usuarios y peatones.

Cuando el servicio se encuentre concesionado, las autoridades municipales deberán asegurarse de que sea proporcionado a la comunidad con eficiencia y dentro de su nivel económico, por tanto, deberán reservarse las funciones de planeación, control y supervisión del servicio, lo cual deberá quedar precisado en el contrato.

Las normas que rigen la concesión, así como determinar las rutas, el uso de transporte, los tipos de unidades e itinerarios. Con el transporte se logra un plausible desarrollo urbano, ya que las rutas determinan el crecimiento futuro de la ciudad y la aparición de zonas de servicios comerciales.

#### *b) Bomberos*

Es el servicio de auxilio prestado por el ayuntamiento a la comunidad en casos de emergencias urbanas de todo tipo, como incendios, derrumbes, temblores, inundaciones, explosiones y otros siniestros similares.

Este servicio es de responsabilidad directa del municipio, aunque es muy frecuente y además recomendable, la creación de grupos voluntarios para auxi-

<sup>153</sup> *Agenda del presidente municipal, Op, Cit., p.63*



liar a la población en cualquier caso de emergencia, y de brigadas de apoyo a los bomberos en caso de desastre, o bien, estos grupos de voluntarios pueden colaborar en campañas que organice el ayuntamiento para obtener fondos destinados al mantenimiento del cuerpo de bomberos.

#### **4.5. Administración municipal**

Para desempeñar las funciones que la Ley otorga a cada uno de los municipios, el municipio debe organizarse de tal forma que facilite las relaciones entre los tres niveles de gobierno, lo cual a su vez permite que se asuman una correcta distribución de competencias tanto en el ámbito administrativo como en el hacendario.

El gobierno municipal, además del órgano de decisión depositado en el ayuntamiento; cuenta con un presidente municipal con atribuciones administrativas y de ejecución. Sin embargo, también se apoya de la Secretaría del Ayuntamiento, una Tesorería Municipal y una Contraloría Municipal, para los efectos de distribuir atribuciones entre distintas instituciones locales.

De esta forma, la legislación estatal distribuye entre los distintos actores, las funciones sustantivas del municipio,<sup>154</sup> lo cual, si bien no responde propiamente a la división de poderes de forma tradicional en ejecutivo, legislativo y judicial, sí lo hace propiamente en la estructura municipal con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el desempeño de las funciones públicas.

El Presidente Municipal es el encargado de la ejecución de las leyes municipales y de las decisiones del Ayuntamiento, y funge como jefe de la administración pública; sin embargo, para sus labores administrativas se auxilia de un secretario, un tesorero y un contralor.

En el caso de que la situación del municipio no permitiese la instauración de alguno de estos servidores públicos; sus funciones se depositan en alguna otra autoridad de acuerdo con las Cartas y Manuales de Organización, de Pro-

<sup>154</sup> Acosta Romero Miguel, *Op. Cit.*, p. 728.

cedimientos, y de Servicio al Público referentes a cada entidad municipal.<sup>155</sup> Es así que no existe ninguna regla general a la que obedezcan los 2,471 municipios que componen a la República Mexicana, ya que esto se define de acuerdo sus necesidades específicas y a su presupuesto.

a) *Secretaría del Ayuntamiento*: Es el órgano municipal que se encarga de llevar las funciones administrativas encomendadas legalmente y es encabezada por un individuo denominado secretario. El secretario del Ayuntamiento o escribanos<sup>156</sup> es el encargado de llevar a cabo las funciones de apoyo al gobierno municipal, tanto en sus sesiones como en la certificación de la documentación. Los secretarios son nombrados por los ayuntamientos, a propuesta del presidente municipal, y pueden ser removidos en cualquier momento por éste cuando existan fundamentos justificados. Sus ausencias son cubiertas por un secretario pro t empore, designado por el propio ayuntamiento.<sup>157</sup>

b) *La Tesorería Municipal*: Es  rgano de la administración pública municipal que se encarga de gestionar diversas actividades de carácter monetario y de cubrir las percepciones de los servidores públicos a nivel local. Para su correcto funcionamiento cuenta con un titular llamado tesorero. El Tesorero municipal es el servidor público que se encuentra a cargo del cobro de impuestos, así como los demás ingresos que les correspondan por ley. Además, administra la Tesorería; se encarga de realizar pagos de sueldos; contabilizan los recursos públicos; e informan del manejo de dinero de los municipios, rindiendo cuenta a los ayuntamientos y las Legislaturas locales.<sup>158</sup> El tesorero lo designa el ayuntamiento por sí o a propuesta del presidente municipal, y el cual puede ser removido.

c) *La Contraloría Municipal*: Finalmente, la evaluación de la gestión municipal, el control interno y el desarrollo administrativo, son atribuciones propias de la Contraloría municipal. Dicho  rgano, tiene como finalidad permitir el correcto desarrollo de la administración municipal. La

<sup>155</sup> Quintana Roldán Carlos F., *Op. Cit.*, p. 240.

<sup>156</sup> Comenta el Dr. Elisur Arteaga Nava que, durante la Colonia en México, el municipio contaba con un analfabetismo generalizado, por lo que fue necesario buscar a un escribano que organizara las actas, los acuerdos y discusiones. *Cfr.* Arteaga Nava Elisur, *De-recho constitucional*, Tercera Edición, México, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2010, p.631.

<sup>157</sup> *Ibidem* p. 632.

<sup>158</sup> Arteaga Nava Elisur, *Op. Cit.*, p.633.

Contraloría cuenta con un titular, que es nombrado por terna o a propuesta del presidente Municipal, y aprobada por el Ayuntamiento. En algunos casos, la Leyes Orgánicas municipales señalan que el contralor podrá ser propuesto por la ciudadanía y se establecen claramente los plazos y requisitos para ser electo.

#### **4.6. Hacienda municipal**

Si bien es cierto que el municipio se constituye como la célula primigenia del Federalismo mexicano, también lo es que se vuelve el espacio de mayor cercanía entre gobernados y gobernantes para conocer con mucha más amplitud las condiciones de su realidad social, en aras de resolver las necesidades más apremiantes de su población. Para ello, el municipio cuenta con el instrumento de la Hacienda Pública que busca hacer compatibles la obtención de los recursos financieros necesarios con las necesidades de sus habitantes.

Debido a la importancia de lo que implica el manejo de los recursos públicos, producto de las contribuciones de las que se allega el Estado mexicano, y en este caso, el municipio mismo, es importante destacar que existen mecanismos que permiten el uso adecuado de los recursos que dan certidumbre sobre la estructura financiera del municipio, así como su adecuada aplicación a las necesidades más imperiosas.

A pesar de los informes anuales, las auditorías u otras acciones que pudieran llegar a ser complementarias, tanto la federación, los Estados y los municipios ejercen el control de su actividad hacendaria mediante tres instituciones de gran importancia: el presupuesto, Ley de Ingresos y cuenta anual.

El presupuesto se puede concebir como un cálculo anticipado de gastos que operaran en el ejercicio fiscal correspondiente. De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica, se acepta definir al Presupuesto como un documento que contiene el cálculo de ingresos y egresos previsto para cada periodo fiscal y que, sistemáticamente, debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo con las leyes y prácticas que rigen su preparación.

En el ámbito federal, todo presupuesto es anual, sucediendo lo mismo en lo referente a estados y municipios. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74 fracción IV se establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos[...]”.

En cuanto al presupuesto de los municipios puede establecerse como facultad de las Legislaturas Estatales, su aprobación que le dará su carácter de ley, como también puede ser una facultad de los ayuntamientos donde no tendrá carácter de ley.

Por su parte, la Ley de Ingresos a nivel federal, es importante destacar como su nombre lo indica, que se trata del documento de naturaleza legislativa, de vigencia anual, en el que se señalan los ingresos provenientes de los conceptos que el mismo identifica y por las cantidades que determina; en virtud de la Ley de Ingresos, el congreso de la unión determinan los conceptos y fijan los montos, de los cuales por la vía de impuestos, derechos, aprovechamientos o productos, la federación, las entidades federativas obtendrán los ingresos necesarios para cubrir sus presupuestos.<sup>159</sup>

Con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados y la entidad de fiscalización, es decir, la Auditoría Superior de la Federación, son las encargadas de vigilar el manejo de los fondos públicos. En este sentido es posible decir que: La información que se integra a la cuenta pública es: a) financiera que se refiere a la obtención y la aplicación de los recursos, y situación al final del ejercicio; b) presupuestal que se relaciona con las asignaciones aprobadas a cada entidad en el presupuesto de egresos,

<sup>159</sup> Véase Arteaga Nava, *Op. Cit.*

y el importe de esas asignaciones radicado, comprometido o pagado. Además, a las estimaciones e ingresos reales del ejercicio determinados en la Ley de Ingresos; c) información programática en la que se presenta comparativamente la información mencionada en el inciso b), los avances logrados en las metas programadas y su relación con los recursos presupuestales ejercidos, y d) económica que comprende cédulas explicativas del ingreso y gasto, así como del endeudamiento registrado y de las políticas y estrategias aplicadas.<sup>160</sup>

De acuerdo con el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados tiene la facultad: Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Mientras que el artículo 79 de la Ley Suprema de la Nación: la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Con respecto a los Estados de la República, la realización de la fiscalización corresponde a las entidades locales.

---

<sup>160</sup> Cfr. Castro Vázquez Raúl, *Contabilidad gubernamental federal, estatal y municipal*, 2ª Edición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1999.

## **Capítulo V**

### **El Municipio en el mundo**

#### **5.1. Nociones previas**

En lo que concierne a la presencia legal del municipio como elemento de la administración pública en el mundo existe un panorama polifacético. El municipio existe con numerosas denominaciones administrativas en el mundo, pero las actividades municipales son parecidas entre los países del orbe.

En este capítulo lo que se busca es realizar un breve acercamiento del municipio en algunos países como unidad política de referencia. Las observaciones realizadas para este caso de estudio son fundamentalmente lo que las leyes máximas de los países comparados refieran, con algunos elementos de interpretación política que den sentido y mayor capacidad de abstracción de la idea para el lector.

Al respecto, se hace un particular ahínco en contrastar la realidad de otros países con la mexicana a la luz de lo expuesto en los anteriores capítulos con el fin de complementar la información y tener matices de pensamiento sobre el municipio con base en lo que ya sabe sobre el municipio mexicano. De esta manera, este capítulo pretende ir más allá de la mera presentación de la forma y organización municipal en diferentes países del mundo hacia una discusión respecto a ¿cómo se encuentra y cuál es la situación del municipio en el mundo con relación a México?

Para este ejercicio se realizará entonces una descripción simple y sistemática sobre el papel del municipio en países de América Latina y algunos de Europa y Norteamérica.

#### **5.2. Argentina**

En la Nación argentina, el municipio forma parte del tercer nivel de atención. Los municipios argentinos conforman a las provincias. Solamente las de Entre Ríos y Santa Fe se dividen en distritos y Córdoba en pedanías, un nivel

de gobierno aún más bajo. En general el municipio argentino conforma la base de la organización territorial del país albiceleste.

La composición política del municipio es muy simple. Los municipios tienen como líder a un *intendente* que se encarga de la administración común y del día a día del municipio. A su vez, los municipios tienen un organismo legislativo, el Consejo Municipal o Consejo Deliberante. El título cambia dependiendo de la provincia que se hable.

La historia del municipio argentino es muy interesante porque la existencia misma se da sin esfuerzo alguno. Históricamente en Argentina las provincias son zonas históricas y los municipios casi siempre corresponden a una pequeña ciudad dentro de la provincia, es raro el municipio creado por decreto provincial y mucho menos por decreto del Ejecutivo o Legislativo Federal. Esta condición llevó al reconocimiento casi por antonomasia del municipio.

Fue solamente hasta 1957 que las Constituciones provinciales realizaron un reconocimiento formal al nivel municipal pero no significa que antes no existiese cooperación. Asimismo, en 1989 la Corte Suprema Argentina reconoció mediante un fallo la necesidad de dotar al municipio de autonomía. Dado que la decisión llegó en un momento en el que el denominado neoliberalismo permeaba en Sudamérica el municipio argentino desde ese entonces ha tenido una consideración política peculiar.

La concepción *neoliberal* del municipio, desde los noventa lo considera como:

Una empresa de servicios, desvinculada de la política nacional, provincial o de la región que lo circunda. Para esta corriente de pensamiento, la descentralización acompaña una política de privatización y desregulación, dando lugar a modelos estatales cuya pequeñez los hace más dinámicos y funcionales a la matriz económica de la era global.<sup>161</sup>

<sup>161</sup> Mensa, Andrea, "El Estado municipal en Argentina". *Provincia*, año VII, núm. 17, enero-junio de 2007, p.

La definición del municipio en Argentina está claramente sesgada hacia una pretensión de responsabilidad de gestión municipal. El municipio ofrece servicios básicos para la población que lo habita y si el municipio lo cree conveniente puede concesionar el funcionamiento de los servicios básicos inclusive el servicio de recolección de desechos. Este modelo de administración municipal permite al municipio hacerse cargo de sus propios asuntos mediante el Consejo Municipal.

En conclusión, en Argentina existen dos modelos de administración municipal, ninguno de ellos pretende cambiar elementos básicos de población o territorio sino limitar y regular las tareas del municipio ya sea en el plano de la gestión pública o de la participación social, se ha concluido que hay puntos de encuentro entre ambos términos ya que “la propuesta neoliberal justifica la importancia de la descentralización desde el Estado Nacional hacia las jurisdicciones menores con la finalidad de minimizar el gasto público; la propuesta democratizante asocia las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial”.<sup>162</sup>

Así el municipio argentino actualmente vive desgarrado entre dos modelos: uno que eleva su capacidad de decisión y le da una cuasi completa autonomía y otro que lo regula y lo coloca como ente social, como el primer escaño de la política. También cabe señalar que al menos en lo que respecta al derecho escrito, el municipio no cuenta con grandes regulaciones y más bien solo es reconocido jurídicamente como una entidad de derecho público.

### **5.3. Brasil**

El municipio brasileño a diferencia del argentino se diferencia por estar administrativamente bien regulado y tiene semejanza con el mexicano en lo que respecta sus funciones. La República Federativa de Brasil está constituida por los Estados, sus municipios y el Distrito Federal (Brasilia).

<sup>162</sup> Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, *La nueva organización municipal*, Argentina, 2005, p. 6.



La Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 reconoce tanto a los Estados como a los municipios como parte de la nación. ¿Qué queremos decir con esto? que en Brasil llama la atención que el municipio no es una forma de división político-administrativa, sino que los municipios forman parte de la federación por sí solos. Aunque puede sonar muy sofisticado el municipio en Brasil, en realidad, este coto lo hace más fuerte políticamente pero no al nivel de los Estados o la Federación.

En Brasil los municipios tienen las siguientes características:

- a) Su gobierno local es completamente autónomo en el cual no interviene ni el Estado ni la Federación.
- b) Sus alcaldes son elegidos por voto universal cada cuatro años, tienen posibilidad de reelección.
- c) Todos los municipios tienen un órgano legislativo, la Cámara Municipal, electa cada dos años por partes. El número de miembros se adapta al número de habitantes, por ejemplo, una de las Cámaras más grandes es la de Río de Janeiro. Destaca a nivel mundial la necesidad de que para reformar la Constitución estatal se necesita la valía de la mayoría de las cámaras municipales de los Estados y lo mismo ocurre para reformar la Constitución Federal ya que las cámaras municipales deben aprobar dichos cambios.
- d) Cada municipio tiene la facultad constitucional de aprobar sus propias leyes y recauda los impuestos y también recibe fondos de los gobiernos federal y estatal. El municipio no recauda impuestos a nombre de otros niveles de gobierno.

Derivado del punto anterior es muy interesante el hecho de que para el cobro de impuestos federales y/o estatales, son los niveles de gobierno correspondientes los que tienen que llegar a acuerdos de coordinación en el tema fiscal con el municipio; estos acuerdos pueden ir desde el simple otorgamiento de un lugar para el cobro de impuestos federales en el municipio hasta la inclusión de opciones de pago electrónicos muy aparte del funcionamiento *per se* del sistema fiscal interno de los municipios.

a) La sede administrativa de los municipios es una ciudad de manera invariable, esto es relevante porque si bien existen dentro de los municipios pueblos o villas estos no tienen ningún peso especial dentro del municipio, la sede administrativa es el único centro de poder reconocido. De hecho, todos los municipios reciben el mismo nombre que su sede administrativa.

b) Los municipios se pueden dividir en distritos de manera interna. El distrito no es reconocido como subdivisión por ningún otro nivel de gobierno y mucho menos por la Constitución, derivado de ello algunos municipios lo aplican y otros no.

Ahora bien, la Constitución brasileña les da a los habitantes del municipio un poder interesante: el control territorial. Según la Constitución los municipios pueden dividirse o fusionarse si los habitantes de estos están de acuerdo y manifiestan esa misma voluntad mediante un plebiscito. Esto da como resultado un municipio dinámico que cambia dependiendo del movimiento de las personas dentro del territorio brasileño. Los plebiscitos los organizan las mismas personas y solo es necesario informar los resultados al gobierno estatal. Aunque hay ciertas cláusulas:

a) Los municipios formados se deben comprometer a acatar la Constitución brasileña, esto quiere decir que un municipio no puede formarse solo por capricho o conflicto entre habitantes.

b) Queda expresamente prohibido la formación de enclaves territoriales y/o la secesión del Estado o unión hacia otro.

No obstante, hay cosas que no pueden hacer los municipios:

a) Los municipios brasileños no tienen poder judicial. La resolución definitiva de problemas queda en manos de tribunales estatales o federales. Generalmente se apela a concentrarse en el nivel estatal.

b) Los municipios por si solos no conforman regiones judiciales, las *comarcas judiciales* están conformadas por varios municipios y están son constituidas por los poderes estatales y federales siendo la Corte Suprema la única con jurisdicción en todo el territorio.

El municipio en Brasil se considera uno de los más fuertes del mundo. De hecho, el municipio en la nación sudamericana se considera perteneciente al *segundo nivel de gobierno*, lo que lo coloca a la par con sus iguales, los Estados.

En Brasil el municipio es realmente autónomo en lo que respecta a su gobierno interno y es verdaderamente tomado en las decisiones gubernamentales por lo tanto es una entidad pública respetada. Sin embargo, el municipio tiene grandes límites en el área judicial, este control le permite a los Estados y a la Federación tener un control seguro sobre los municipios, esto es particularmente útil si se toma en cuenta que en Brasil hay municipios muy desarrollados (Sao Paulo y Río de Janeiro) y otros no tan aventajados (Codó y Birigui).

#### 5.4. Chile

En Chile, la situación del municipio es un gran referente de lo que ocurre cuando estas entidades son completamente liberalizadas. Muchos estudiosos han asumido que “los Municipios en Chile representan una institución con un largo y conflictivo historial de manipulación por parte del Estado central. Este último, ha influenciado su estructura de manera recurrente, para adecuarlo a la funcionalidad de control y legitimación en todo el territorio nacional”.<sup>163</sup>

Una situación problemática del municipio chileno que muchos gobiernos progresistas de la era postdictatorial han observado es que el municipio es carente de identidad en Chile, todos los municipios son completamente iguales lo que si bien ayuda a una rápida incorporación al cumplimiento de sus obligaciones, resulta problemático a la hora de incentivar la democracia y formar comunidad que, por lo que hemos visto, es el origen primigenio del municipio. “Durante un tiempo de la década del noventa, con democracia transicional, se desarrollaron algunos intentos por cambiarle el carácter “fascio cívico militar” de los municipios heredados de la dictadura. Ello nunca se logró”.<sup>164</sup>

<sup>163</sup> Díaz, Alejandro, *El municipio en Chile ¿comunitarista o neoliberal?*, Chile, Universidad Central, 2006, p. 7.

<sup>164</sup> *Ibidem.*, p. 8.

El artículo 118 de la Constitución chilena que el municipio “es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a la cual le corresponde la administración de una comuna o agrupación de comunas, y cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna o agrupación de comunas”.<sup>165</sup>

Llama la atención la palabra *corporación*, una corporación es una organización compuesta de personas (en este caso físicas) que en conjunto gobiernan. Pero no significa que estas deban conocerse o tener algún tipo de vínculo histórico-social, con esto queremos establecer que el municipio en Chile está formado por varios pequeños pueblos o poblaciones aglutinados en el peor de los casos sin ningún criterio de unificador.

Además, en la misma Constitución se establece la figura de un alcalde y de un Consejo Comunal. El alcalde, como en casi cualquier otro lugar, se encarga de la administración diaria del municipio, pero el Consejo Comunal en realidad no tiene función política alguna de trascendencia, es decir, legalmente debe existir, pero políticamente no tiene poder en la municipalidad.

Este consejo está conformado por organizaciones de la sociedad civil presentes en el área del municipio y por representantes de las actividades y de las organizaciones locales del municipio. Su única facultad es asesorar al alcalde. No funciona como el cabildo en México y mucho menos como un auténtico poder legislativo local como en Brasil.

Además, se podría decir así, los municipios en Chile son por sí mismos entidades desencantadas de sí mismas debido a dos razones:

- a) Sus funciones se centran en la administración y en la organización, no en la gobernación. Se les ve como encargados de los servicios básicos como educación y salud, pero no pueden remover o colocar a autoridades.
- b) No son gobiernos municipales.

<sup>165</sup> Constitución Política de la República de Chile, Chile, Gobierno de Chile, 2019, p. 77

Es preocupante esto último. Según la Constitución no existen los gobiernos municipales, pues el gobierno interior solo abarca al nivel provincial y regional de Chile. Los municipios (junto con las comunas no integradas algún municipio por razones variadas) en realidad administran lo que el gobierno dispone. La razón a esto es que, de manera franca, Chile no es una república ni una federación es un Estado unitario y la influencia pinochetista en la administración pública del país aún se deja ver en gran medida.

Las municipalidades en Chile reciben sus poquísimas prerrogativas por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Una ley general realizada algunos años después de la promulgación de la Constitución.

Por si fuera poco, muchas municipalidades chilenas tienen la costumbre de concesionar los servicios públicos, como el agua o la recolección de basura.

Lo que crea municipios inocuos y que no tienen importancia alguna para los habitantes, de esta manera mucho se ha hablado de que en Chile no existen dentro de los municipios ciudadanos sino simplemente vecinos y lo que sería el gobierno municipal es simplemente una *empresa gestora* de servicios.

En la actualidad los gobiernos nacionales y provinciales intentan rescatar “la recreación y asignación de nuevos contenidos al concepto de ciudadanía, (esto) debe significar necesariamente una recreación del Estado de Derecho en una democracia real y no solo formal, en una democracia sustantiva que permita el cambio social y la constitución de diversos sujetos políticos con capacidad de interlocución local y nacional”.<sup>166</sup>

## 5.5. Colombia

Colombia es un Estado social unitario democrático con forma de gobierno presidencial. Como Estado unitario, está dividida en 32 departamentos. Los departamentos no son lo mismo que los Estados en una república federal como la mexicana o la estadounidense. Los departamentos tienen la particularidad

<sup>166</sup> Díaz, Alejandro, *Op. Cit.*, p. 16.

de tener funciones específicas a nivel constitucional las cuales, en esencia, son de lo que se encargan de cumplir, mientras que el poder político reside esencialmente en el Ejecutivo nacional. Esta es la forma más simple de entender la organización territorial de Colombia; sin embargo, este país destaca en la región por ser más complicado de lo que parece.

Según la administración estadística de Colombia, hay 1122 entidades administrativas locales, entre los que se cuentan 8 distritos especiales con funciones de municipio, 18 áreas no municipalizadas, pero que aun así reciben recursos y una isla especial.

Es decir, Colombia sí reconoce la existencia del municipio, pero no sabe con certeza qué lugar ocupa dentro de la administración pública. Esto es un buen ejemplo de lo que acontece cuando la comunicación política entre niveles de gobierno no se da.

Sea como sea, el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia preceptúa que, “al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”.<sup>167</sup> Todos los municipios tienen autonomía política, fiscal y administrativa.

Dado el carácter unitario de Colombia, los recursos financieros pasan del Gobierno Nacional con sede en Bogotá, Distrito Capital a cada uno de los Departamentos e idealmente de los Departamentos a los municipios, pero la Constitución también reconoce la existencia de *Áreas metropolitanas* y de *Provincias* e inclusive, *Territorios indígenas*.

Esto da como resultado que en ocasiones el acceso del municipio a recursos públicos para su propia manutención y control sea difícil o que no lleguen

<sup>167</sup> Gobierno de Colombia, “Artículo 311”, *Constitución Política de Colombia*, 2002, <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-3/articulo-311>

los suficientes recursos públicos. De las gestiones para el otorgamiento de recursos se encarga el alcalde, una figura reconocida a nivel constitucional que se elige cada cuatro años. En Colombia destaca el hecho de que los alcaldes conforman un gabinete por lo que existe en término de *secretario municipal* de salud, de educación, de seguridad. Cada *secretario* se debe de entender con su homólogo departamental para lograr una correcta coordinación en su ramo.

También existe el Consejo Municipal, su número de miembros varía dependiendo de la población municipal. Este consejo se elige a la par con el alcalde. Es un órgano de tipo coadministrador encargado de expedir los *acuerdos municipales* una exigencia legal que le permite al alcalde realizar ciertas acciones.

Se trata de un órgano administrativo y no legislativo. No hay poderes legislativos locales ni en el municipio ni el departamento ya que toda actividad legislativa se encuentra centralizada en el Congreso Nacional con sede en la capital Bogotá.

Llama aun así la atención el hecho de que judicialmente los municipios son autónomos hasta cierto grado. Son independientes del alcalde y está representado en juzgados municipales. Los juzgados municipales atienden todo tipo de demandas de justicia excepto las que involucran temas sensibles como los derechos humanos y las disputas de competencia entre departamento y municipio o municipio y provincia u otro ente público en el cual entre el poder judicial departamental. En general, la Corte Suprema solo se involucra en temas nacionales, aunque puede atraer casos.

Finalmente es interesante el hecho de que Colombia sí provee de reglas para la conformación de nuevos municipios. Para crear un municipio se necesita que:

- a) El área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.
- b) El territorio debe contar por lo menos con veinticinco mil (25 000)

habitantes, y el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del DANE. Asimismo, el nuevo municipio no podrá sustraer más de un tercio del área territorial de otro municipio del que desee segregarse.

c) El municipio propuesto debe garantizar ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a veinte mil (20 000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.

d) Un estudio de conveniencia económica y social de la iniciativa y de viabilidad, elaborado por el órgano de planeación departamental.<sup>168</sup>

Como se puede notar la diferencia con Brasil es que, en última instancia, la creación de municipios debe ser aprobada por el departamento mediante estudios socioeconómicos y territoriales.

En suma, el municipio en Colombia está en una cierta anarquía respecto al lugar que ocupa dentro del sistema administrativo nacional. Si bien su existencia está asegurada, la tradición de supremacía del gobierno nacional sobre cualquier otro tipo de subdivisión que ha caracterizado a Colombia desde su fundación provoca ciertas omisiones hacia las obligaciones de los departamentos para con los municipios.

Finalmente, el sistema político colombiano permea en todos los niveles de la vida pública, por lo que, si bien el municipio es legalmente autónomo, las reglas y normas a los que se encuentran atendidos provienen de decisiones formuladas por un Ejecutivo y un Legislativo nacional que promulgan documentos de validez universal para todos los niveles de gobierno sin ningún esfuerzo por especificarlas.

## 5.6. Costa Rica

Costa Rica es una nación centroamericana y al igual que sus hermanas repúblicas se trata de naciones territorialmente pequeñas. En este país, el municipio no

<sup>168</sup> DANE, "Conceptos básicos", *Dirección Administrativa Nacional de Estadística*, s.f., [https://www.dane.gov.co/files/inf\\_geo/4Ge\\_ConceptosBasicos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf)



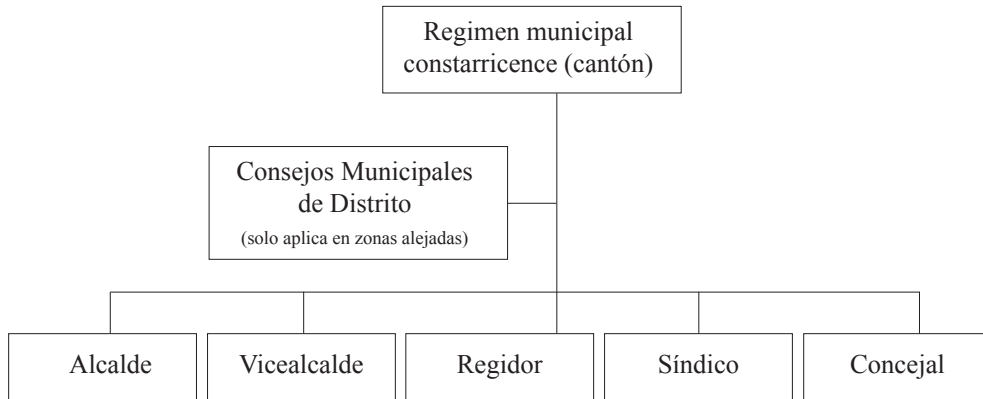
recibe el nombre de municipio, aunque existe un régimen municipal prescrito en un código del mismo nombre y el municipio no es la unidad de la administración pública más pequeña, pero si la que ejerce el poder en nombre de las unidades más pequeñas.

Vamos a explicar el régimen costarricense al revés, de la unidad más pequeña al municipio:

1. La unidad política más pequeña en Costa Rica es el distrito. Hay en total 488 distritos, cada uno con un Consejo de Distrito conformado por los vecinos del mismo electo cada cierto tiempo, aunque en realidad dado que los vecinos de un espacio relativamente pequeño lo conforman es común que haya miembros que duran bastante tiempo. La idea de distrito es prácticamente desconocida en México por lo que para que sea fácil de imaginar, cada uno de los 488 distritos tienen un identificador único de 5 dígitos, ese mismo identificador funge como código postal. La única función del Consejo de Distrito es la de ser interlocutor entre el distrito y el gobierno municipal, así como vigilarlo. Adicionalmente pueden remitir proyectos al gobierno municipal.
2. Cantón: el cantón corresponde a la unidad subnacional de segundo nivel. Al cantón lo conforman los distritos. El número de distritos puede variar. Al cantón le corresponde la figura del municipio. Cada cantón tiene una sede administrativa, el Palacio Municipal. Únicamente el cantón tiene gobierno local, los distritos no. Antes de 1998, la organización de los cantones era poco democrática y francamente confusa debido a que había autoridades nombradas por el Ejecutivo Federal y otras electas por los habitantes, tras un pacto político, los cantones se convirtieron en auténticos entes autónomos. Hay una excepción al régimen de cantones ordinario, en aquellos distritos demasiado alejados del centro del cantón, se eligen los Concejos Municipales de Distrito los cuales ejercen labores administrativas descentralizadas. El líder de los CMD es un intendente, que en términos prácticos funciona como alcalde, y por el Concejo Municipal de Distrito, que se juega como un Concejo Municipal y que se compone del síndico del distrito y de los cuatro concejales.<sup>169</sup>

<sup>169</sup> Chavarría, Eugenia. “De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales”. *Revista de Derecho Electoral*, núm. 21, 2016, Costa Rica, pp. 55 – 56.

Para hacer más sencilla la comprensión de esto, organizaremos al municipio con un recurso gráfico:



Fuente: realización propia con base en Chavarría, Eugenia. “De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales”. Revista de Derecho Electoral, núm. 21, 2016.

El síndico y el concejal residen en el Consejo de Distrito, el regidor, los vicealcaldes y el alcalde conforman el Consejo Municipal del cantón. El síndico es el presidente del Consejo de Distrito. El regidor es electo por el Consejo de Distrito para representarlo ante el Consejo Municipal, puede tener suplentes. El alcalde es electo por voto universal por toda la población del cantón al igual que los vicealcaldes. Como lo mencionamos, la figura de Consejos Municipales de Distrito (CMD) solo es aplicable en zonas alejadas o de difícil acceso, los CMD tiene un intendente y un Consejo Municipal de Distrito.

Entonces ¿qué hacen las provincias? La única función de las provincias es la coordinación entre el gobierno nacional y los cantones y distritos.

## 5.7. Ecuador

El régimen municipal de Ecuador tiene similitudes con el de Costa Rica. Los municipios se llaman cantones y ocupan el segundo nivel de importancia den-

tro del gobierno local. Ecuador es uno de los países que más conservan similitudes con su antigua administración colonial, existen provincias, cantones y parroquias. Las parroquias son el más bajo nivel del gobierno.

Las parroquias conforman al cantón y el cantón a la provincia. Específicamente sobre el cantón “es el espacio territorial, el nivel de territorio que, integrado por parroquias urbanas y rurales, forma parte de la organización territorial del Estado; así lo definía la Ley de Régimen Municipal (LRM) en el artículo 1: “El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas, cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales”. Ratifica el sentido de la expresión cuando describe los requisitos y procedimiento para la creación de cantones, esto es del espacio territorial conformado por parroquias urbanas y rurales (artículo 4)”<sup>170</sup>.

La palabra municipio también está recogida en Ecuador, pero se refiere de manera distinta. Pues el municipio es la:

Institución que, integrada por la población asentada en un territorio, es titular de una serie de competencias que permiten crear condiciones que facilitan la vida en comunidad. Es el ente jurídico que personifica al gobierno local. El municipio nace como consecuencia de la creación del cantón. José René Olivos Campos, lo define como “...una institución integrada por una comunidad social asentada en un territorio determinado, con personalidad jurídica y organización político-administrativa, que tiene como propósitos solventar y gestionar las diversas exigencias e intereses para el desarrollo de la colectividad, con facultades normativas reconocidas por un orden jurídico vigente, como parte de la división territorial de una entidad determinada”.<sup>171</sup> “Tal definición, ratifica la referencia a la institución, la persona jurídica de Derecho Público, titular de funciones, competencias y atribuciones”<sup>172</sup>

En Ecuador las autoridades políticas que conforman al municipio y que por extensión gobiernan al cantón son las siguientes:

<sup>170</sup> Suing, José, “El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, año LXIX, núm. 275, septiembre – diciembre de 2019, p. 1004.

<sup>171</sup> Olivo, José, *Derecho Municipal, México*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011, p. 24.

<sup>172</sup> Suing, José, *Op. Cit.*, p. 1007.

1. Jefe Político: dado que Ecuador es una república unitaria, cada cantón posee un Jefe Político. Este jefe político es electo y enviado directo del presidente de la República. Hay uno en cada cantón y su función es representar los intereses de su superior. Mucho se ha criticado a este puesto porque en algunos cantones puede tener más o menos peso político en las decisiones. Además, dado que no es electo por el pueblo se ha dado la situación que no es bien recibido por los pobladores. Aun así, el puesto ha logrado mantenerse.
2. Alcalde: es el titular del gobierno municipal. Se elige exactamente igual y en términos muy parecidos a los mexicanos. Lo postula un partido político y gana si obtiene la mayoría de los votos, se pueden reelegir de manera indefinida.
3. Gobierno municipal: toma la forma de asamblea y es electo por los habitantes del cantón. Tiene una función administrativa ya que la función legislativa únicamente la puede ejercer el congreso en Quito.

Además, se le reconoce al municipio la autonomía a nivel constitucional, en términos muy similares a la autonomía municipal mexicana, está dada en tres factores: el administrativo, el político y el financiero. La Constitución “reitera, como garantía de la autonomía, que ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir, salvo lo que prescriba la Constitución y leyes”.<sup>173</sup>

No obstante, en la práctica es muy difícil de ejercer debido a que la economía de Ecuador se encuentra plenamente centralizada y el administrador financiero *de facto* es el gobierno nacional, todos los cantones tienen garantizado el acceso a recursos públicos pero “a pesar del reconocimiento constitucional, del desarrollo normativo y del cumplimiento de algunos de sus preceptos, en la práctica, la autonomía es de difícil aplicación y ejercicio, ya por el modelo centralizado de ejercicio del poder, ya por la fuerte dependencia de la transferencia de recursos del Presupuesto General del Estado, que relativizan la autonomía financiera de la que depende el real ejercicio de autonomía administrativa, financiera y política”.<sup>174</sup>

Es así como en Ecuador el cantón o municipio parece no estar plenamente desarrollado en todas sus capacidades.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 1007.

<sup>174</sup> *Idem*.

## 5.8. España

El municipio en España es el tercer y más bajo nivel de gobierno. La Constitución española recoge que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”.<sup>175</sup>

En España hay 8131 municipios, llama la atención que casi el 50% tiene menos de 500 habitantes. Un municipio formalmente debe tener más de ese número de habitantes, los pequeños municipios (500 personas habitantes) y otras entidades territoriales inferiores como las villas adoptan un modelo llamado *concejo abierto* en este modelo no hay una institucionalización plena de las funciones municipales pues sola una simple asamblea de locales lleva la administración en general de todos los asuntos, casi siempre los lugares con este modelo reportan a un municipio o en general adoptan el modelo como una forma de transición hacia convertirse en un municipio.

En España, el Estado nacional, así como las Comunidades Autónomas tienen la facultad de fomentar la fusión de municipios o comunidades en pro de su mejor administración.

Dicho eso, el municipio formalmente constituido tiene una estructura muy similar a la mexicana, a la estadounidense y a varios otros países. La estructuración formal del municipio recibe el nombre del *Ayuntamiento*.

La estructura es muy familiar:

1. Alcalde: el primero en el mando de un municipio español es el alcalde. Es electo por un periodo variable de tiempo dentro de la legislación electoral local. Algunos alcaldes se pueden reelegir indefinidamente y otros deben dejar el cargo tras ejercerlo. Ante el gobierno de la comunidad autónoma e inclusive del gobierno del Estado es el representante legal de los habitantes del municipio, políticamente es el encargado de administrar y

---

<sup>175</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, *Constitución española, España*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 1978, p. 40.

en su caso decidir sobre los problemas cotidianos dentro del territorio. En España surge la tradición (muy arraigada en México) de que el municipio se encargue de funciones muy específicas entre ellas el catastro municipal, el agua potable, el cuidado de las calles. Por supuesto, en caso de que dentro del territorio del municipio haya parroquias rurales, el alcalde debe también velar por su óptimo desarrollo.

2. Teniente del Alcalde: es el encargo de administrar y presidir la Junta de Gobierno Local, de ayudar al alcalde en la administración diaria y suplirlo de ser necesario.

3. Pleno: el pleno son todos los funcionarios públicos que conforman a la Junta de Gobierno del municipio.

4. Junta de Gobierno: es el órgano deliberativo del municipio, decide sobre temas importantes y autoriza al alcalde la realización de por ejemplo algunas obras públicas. También puede decidir en temas pertinentes o problemáticos que requieran la opinión de más personas. Lo componen un cierto número de concejales dependiendo de la población del municipio. Duran en su cargo lo mismo que el alcalde.

5. Comisiones: en España cada municipio debe tener una Comisión Especial de Cuentas que se encarga de la fiscalización y transparencia del gasto público y si la Junta lo ve pertinente una Comisión Especial de Quejas y Reclamaciones en el que los ciudadanos pueden ir a buscar una solución a algún problema.

6. Otro tipo de instancias: los municipios son libres de instaurar las dependencias que consideren necesarias o que según la legislación autonómica deban existir.

En España los municipios no tienen capacidad judicial dentro de sus territorios, el reparto de justicia queda en manos del Poder Judicial de la Comunidad Autónoma que instaura juzgados dentro de los municipios.

El municipio tiene garantizado acceso a financiamiento público dependiendo de su población y de las disposiciones que la Comunidad Autónoma establezca. Casi siempre los municipios más grandes o que son plenamente urbanos reciben una mayor subvención financiera, muchos municipios plenamente rurales reciben en más de una ocasión muy poco apoyo financiero.

Lo anterior se considera como un punto de tensión y se ha dicho que es una de las razones por las que muchos municipios y Comunidades Autónomas deseen separarse del Estado español. Sea como sea, España heredó a sus colonias un modelo de organización local que hasta el día de hoy es vigente y por ello vale la pena estudiar con ahínco la manera de organización municipal española.

### 5.9. Estados Unidos

En Estados Unidos si existe el término de municipio, *township*, pero no corresponde a lo que sería un municipio. Un *township* en realidad es una pequeña administración de un pequeño poblado que no tiene poder político. El equivalente más aceptado es el de condado, *county* en inglés.

Se llaman condados por una mera tradición heredada de los ingleses; un condado era un espacio de territorio gobernado por un conde, el conde era nombrado por el rey. En Estados Unidos aún se conserva el nombre de las autoridades de ese ente de la realeza, como el *sheriff*, por ejemplo.

Los condados en Estados Unidos se encuentran dentro de los Estados, en general tienen límites territoriales bien definidos y cada uno cuenta con una sede del condado, donde reside el alcalde (*mayor*) o presidente (*executive*). Ahora bien, el condado tiene un órgano electo, recibe diferentes nombres: Consejo de Supervisores, Consejo del Condado o inclusive Legislatura del Condado. Llama la atención que inclusive a esta escala la competencia política entre el Partido Demócrata y el Partido Republicano permea de manera muy importante.

Siguiendo la tradición estadounidense, los condados tratan de ser lo mayor posible autosuficientes y para ello la formación de planillas, comités de manzana y otras estrategias de organización son muy comunes. Dentro de los condados de hecho sí existe una división de poderes:

1. El Poder Legislativo del condado reside en el Consejo de este. Su composición varía de acuerdo con la población que viva dentro de él. Decreta ordenanzas para el condado.
2. El Poder Ejecutivo del condado reside en el alcalde y se encarga de vigilar y administrar los temas cotidianos dentro de este, requiere la aprobación del Consejo para implementar cambios importantes por ejemplo retirar árboles o abrir nuevas calles.
3. El Poder Judicial del condado: este es el poder menos consolidado, en algunos condados algunos ciudadanos independientes son electos respecto del alcalde y del Consejo para decidir sobre ciertas cuestiones problemáticas que involucren a los vecinos o a al Consejo y al alcalde. Alexis de Tocqueville en *La Democracia en América* los cataloga como *jueces de paz*. No necesariamente están instruido en derecho, pero funcionan como autoridades judiciales porque sus vecinos los tienen en alta estima, así se evita saturar el sistema judicial de Estados Unidos con demandas de impacto ínfimo.

En cuanto al *sheriff* es una autoridad del condado electa la mayoría de las veces junto con el alcalde y el Consejo cuya función en específico es la aplicación de la ley dentro de los territorios del condado. Sería el equivalente en América Latina al jefe de Policía local solo que en este caso es electo por los ciudadanos y no impuesto por los presidentes municipales.

En materia financiera, los condados administran casi siempre su propio sistema fiscal y aportan a los gobiernos estatales; mientras que éstos a su vez, al gobierno federal la parte correspondiente. Los condados más poblados captan mayores cantidades de dinero público lo que les permite ofrecer muchos servicios que van desde transporte público interno hasta inclusive hospital (los famosos *hospitales del condado*).

Adicionalmente, muchos Estados particularmente los más grandes como Texas o California delegan funciones sensibles a los condados por ejemplo la educación, la investigación policiaca, la operación de autopistas o sistemas de transporte.



El sistema municipal estadounidense se considera uno de los más fuertes del mundo, es heredero del ideal estadounidense del trabajo, la libertad y la autosuficiencia en la vida. El esfuerzo dentro de los condados por una vida mejor los lleva a innovar en muchos aspectos de la vida lo que se ve aún más potenciado por Estados que les dan prerrogativas competitivas.

En resumen, este sistema se basa en dos principios:

- a) La confianza que existen entre el nivel estatal y el nivel municipal. Las instituciones estatales asumen plenamente que los condados pueden asumir sus propias obligaciones de manera flexible y a partir de sus condiciones generales. Ningún Estado impone inamovibles términos a los condados.
- b) La reciprocidad. Los condados obtienen fondos, acceso a carreteras, si es el caso a ciertos servicios proporcionados con mayores recursos técnicos y los Estados obtienen recursos para sus arcas públicas desde los condados.

De esta manera, se explica como el sistema municipal de los Estados Unidos de América se ha mantenido prácticamente sin cambios desde la independencia.

## 5.10. Francia

En Francia el municipio recibe el nombre de *comuna*. La comuna es el tercer nivel de jerarquía gubernamental. La organización territorial de Francia tiene la fama de ser complicada debido a la sobreposición de muchas funciones entre distintos niveles de gobierno. Formalmente hablando, la comuna es el nivel oficial más bajo; sin embargo, también se pueden subdividir en cantones y distritos.

La actual Constitución francesa “no establece una lista definitiva de autoridades locales. El numeral 1 del artículo 72 de la Constitución establece que: “Son colectividades territoriales de la República los municipios, los departamentos, las regiones, las colectividades con estatuto especial y las colec-

tividades de ultramar regidas por el artículo 74. Cualquier otra colectividad territorial se crea por ley, en su caso, en lugar de una o más colectividades mencionadas en este párrafo”.<sup>176</sup>

Las regiones en Francia son herederas de las históricas regiones formadas por los pueblos francos, los departamentos existen en Francia porque el país europeo es una Estado republicano unitario. Las regiones y los departamentos históricamente cumplen la misión de mantener unida a la nación francesa mediante su intervención y organización territorial. También son las encargadas de administrar el movimiento de recursos financieros y además ofrecen ciertos servicios que de manera categórica la comuna no los ofrece por ejemplo la seguridad.

En lo que respecta en específico sobre la comuna, esta se establece que “es administrada por un consejo municipal elegido por seis años y presidido por un alcalde. El alcalde también representa al Estado en el municipio para determinadas funciones. En particular, el alcalde es responsable de la publicación de leyes y reglamentos, tiene competencias en materia electoral (llevar el censo electoral, organizar las elecciones), y tiene competencias especiales de policía (publicidad, carteles, policía de extranjería: visado o certificado de alojamiento). También es funcionario del registro civil y de la policía judicial”.<sup>177</sup>

De manera análoga con el presidente de Francia, el alcalde realmente tiene poder sobre su territorio y no es un mero puesto simbólico. No obstante, muchas de sus funciones están poco especificadas o son demasiado generales. Por si fuera menos, si bien el alcalde tiene poder dentro de su jurisdicción, los departamentos y las regiones tienen la capacidad de restarle poder al asumir funciones o imponer reglamentos dentro de las comunas.

Esto es lo que da lugar a un fenómeno llamado en Francia *competencias repartidas*; se llaman así porque muchas de estas obligaciones estatales “siguen estando repartidas entre los distintos niveles de las comunidades. Así,

<sup>176</sup> Collectivités Locales, *Structures territoriales*, Francia, 2019, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/structures-territoriales>.

<sup>177</sup> *Idem*.

en materia escolar, la educación primaria está a cargo de los municipios, los colegios de los departamentos y de las regiones. El ejercicio de ciertos poderes compartidos puede, desde la revisión constitucional de 2003, dar lugar a la designación de una autoridad “líder”, responsable de organizar los métodos de acción conjunta de varias autoridades”.<sup>178</sup>

La designación de la autoridad líder es completamente azarosa, puede beneficiar y hacer más fuerte al municipio o puedo subordinarlo a algún otro nivel de gobierno, de no existir un pleno consenso ocurre la duplicidad de funciones, un fenómeno complicado para el ciudadano en el que no tiene una idea de a quién debe dirigirse para satisfacer sus necesidades.

Sobra decir además que el gobierno de las comunas, así como las autoridades de los departamentos y de las regiones no tienen poder legislativo de alguna manera ya que la supremacía de la decisión legislativa se concentra en la Asamblea Nacional (más que en el mismo Senado) una marca distintiva del Estado francés. Al igual que ocurre en Ecuador, el problema de esta situación es que las normas expedidas son iguales para todas las autoridades del territorio nacional lo que provoca fricciones respecto a su aplicación.

Paradójicamente, la llamada *Cuna de la Democracia* exhibe un sistema municipal inflexible que no les permite a las comunas tomar decisiones por sí mismas, además la falta de leyes sencillas respecto al papel de cada uno de los elementos jerárquicos dentro del gobierno francés crea confusión y caos administrativo que impacta invariablemente en la calidad de vida de los ciudadanos.

En conclusión, de Francia se puede aprender que la inflexibilidad pasa factura a la larga dentro de la administración pública y la duplicidad de funciones provoca un difícil panorama de gobernabilidad.

<sup>178</sup> Nationale Assemblée, *Fiche de synthèse n°11: L'organisation territoriale de la France*, Francia, 2022, <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/l-organisation-territoriale-de-la-france>

### 5.11. Uruguay

Con 176,215 km<sup>2</sup> de extensión, Uruguay es el segundo país más pequeño de Sudamérica por detrás de Surinam. ¿Por qué es importante que rescatemos esto? Porque el municipio en Uruguay existe formalmente, pero mucho se ha mencionado que no es necesario. Los municipios son el tercer nivel de gobierno, siendo el Gobierno Nacional el primero y los departamentos el segundo. Uruguay es un Estado unitario. Los municipios eran 89 en 2009, para 2018 finalmente se completaron los actuales 125 municipios.

Antes de ello, eran los departamentos mediante diversas representaciones los que administraban prácticamente todos los asuntos dentro de su jurisdicción. Los departamentos uruguayos son 19. Son gobernados por un intendente y una Junta Departamental compuesta por 31 ediles. El tema judicial es responsabilidad nacional. Desde 1884, Uruguay mantiene el mismo número de departamentos.

En Uruguay todo el gobierno municipal es electo en una sola jornada electoral. Se eligen cinco miembros para el gobierno local que se constituye en forma de órgano municipal, el presidente del órgano recibe el título de alcalde, los otros cuatro miembros reciben el nombre de concejales. No hay mucho más que decir sobre el municipio uruguayo, pero sí que ha recibido críticas desde su formalización. En Uruguay:

- a) El municipio se encuentra totalmente subordinado al departamento esto incluye la fiscalidad, la política y la administración.
- b) La competencia de los municipios es la colaboración con los departamentos de manera más cercana y coordinada.
- c) El municipio le rinde cuentas al departamento de forma directa. La Junta Departamental tiene mayor poder de intromisión sobre de ellos.
- d) Los municipios no tienen presupuesto propio, dependen de los recursos que el departamento les enrole.

En realidad, pareciese ser que el municipio en Uruguay es una entidad si bien de elección local está incrustada dentro de la estructura del funcionamiento departamental, más no es autónomo ni independiente. Hay muchas razones atribuirle a esta situación; sin embargo, la más simple y sencilla es que es francamente innecesario un tercer nivel de gobierno en una república tan pequeña como la uruguaya y con una población tan baja que no supera ni los cuatro millones de personas.

Así actualmente Uruguay se funde en una discusión sobre ¿qué tan factible es el municipio? y muchos miembros del Partido Nacional han argumentado a favor de su extinción como nivel de gobierno.

## Capítulo VI El futuro del municipio mexicano

### 6.1. Radiografía del orden municipal

Nuestro país cuenta con 32 entidades federativas, las cuales se dividen a su vez en municipios, que suman un total de 2 mil 471<sup>179</sup> alojados a lo largo y ancho del territorio nacional, a los cuales se suman las 16 demarcaciones en las que se encuentra dividida la Ciudad de México. De los 31 Estados de la República Mexicana los diez con mayor cantidad de municipios se pueden observar en la siguiente tabla.

**Tabla 1. Los 10 Estados de la República Mexicana con mayor número de municipios (2021)**

No.	Estado	Municipios
1	Oaxaca	570
2	Puebla	217
3	Veracruz	212
4	Jalisco	125
5	México	125
6	Chiapas	124
7	Michoacán	113
8	Yucatán	106
9	Hidalgo	84
10	Guerrero	81

Fuente: INEGI; *Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Locales*, México, septiembre 2021, consultado en la página de Internet <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

Como se puede observar, el Estado con mayor número de municipios es Oaxaca con un total de 570. Conforme con lo señalado en el artículo 29 de la Constitución del Estado libre y soberano de Oaxaca, la base de la organización político-administrativa de la entidad es el municipio libre.

<sup>179</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Cuentame de México. Territorio*, consultado en la página de Internet <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

En cuanto a los Estados de la República Mexicana que cuentan con menor cantidad de municipios son los siguientes:

**Tabla 2. Los Estados de la República Mexicana con menor número de municipios (2021)**

No.	Estado	Municipios
1	Baja California Sur	5
2	Baja California	7
3	Colima	10
4	Aguascalientes	11
5	Quintana Roo	11
6	Campeche	13
7	Tabasco	17
8	Querétaro	18
9	Sinaloa	18

Fuente: INEGI; *Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Locales*, México, septiembre 2021, consultado en la página de Internet <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

Dentro de la tabla se puede apreciar que en el lugar número 1 se encuentra Baja California Sur, seguido de Baja California cuyo Congreso local recientemente ha creado dos municipios más para sumar 7.

Conforme con la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, “El Municipio, como orden de gobierno local, tiene la finalidad de organizar a la comunidad asentada en su territorio, en la gestión de sus intereses y ejercer las funciones y prestar los servicios que ésta requiera, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California”.

De manera continua, la amplia variedad de opciones que hay respecto a lo que acontece dentro de la división política y administrativa de los Estados, se puede también hablar de los Municipios que tienen la mayor extensión territorial dentro de la República Mexicana.

**Tabla 3. Los 5 Municipios de la República Mexicana con mayor extensión territorial (2021)**

No.	Estado	Municipios	Extensión territorial
1	Baja California	San Quintín	32,953.3 km <sup>2</sup>
2	Baja California Sur	Mulegé	32,009.9 km <sup>2</sup>
3	Coahuila	Ocampo	26,024.4 km <sup>2</sup>
4	Baja California Sur	La Paz	20,274.98 km <sup>2</sup>
5	Quintana Roo	Othón P. Blanco	18,760 km <sup>2</sup>

Fuente: INEGI; *Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Locales*, México, septiembre 2021, consultado en la página de Internet <https://cuentame.inegi.org.mx/sabiasque/masymenos/default.aspx?tema=S>

De tal forma, los municipios de la República Mexicana más grandes se encuentran liderados por el Municipio de San Quintín, localizado en Baja California, con una extensión territorial de 32,953.3 km<sup>2</sup>. Por su peculiar dimensión territorial, tiene el tamaño de Bélgica o bien, Lesoto en el sur de África, lo cual permite conocer la magnitud de capacidad territorial con la que únicamente el Estado de Baja California cuenta.

Por otro lado, para dar una revisión general de la geografía territorial a nivel municipal ahora se esbozarán los municipios de la República Mexicana con menor cantidad de territorio.

**Tabla 4. Los 5 Municipios de la República Mexicana con menor extensión territorial (2021)**

No.	Estado	Municipios	Extensión territorial
1	Oaxaca	Natividad	2.2 km <sup>2</sup>
2	Oaxaca	Santa Cruz Amilpas	2.3 km <sup>2</sup>
3	Oaxaca	Santa Inés Yatzeche	2.4 km <sup>2</sup>
4	Tlaxcala	San Lorenzo Axocomanitla	4,34 km <sup>2</sup>
5	Tlaxcala	San Juan Huactzinco	4,44 km <sup>2</sup>

Fuente: INEGI; *Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Locales*, México, septiembre 2021, consultado en la página de Internet <https://cuentame.inegi.org.mx/sabiasque/masymenos/default.aspx?tema=S>



También se vuelve necesario conocer los niveles demográficos en los municipios, a fin de conocer con mayor detenimiento cuales son las ocupaciones y actividades más significativas.

**Tabla 5. Los 5 Municipios y Demarcaciones de la República Mexicana con mayor población (2020)**

No.	Estado	Municipios	Extensión territorial
1	Baja California	Tijuana	1,922,523
2	Ciudad de México	Iztapalapa	1,835,486
3	Guanajuato	Léon	1,721,215
4	Puebla	Puebla	1,692,181
5	Estado de México	Ecatepec de Morelos	1,645,352

Fuente: INEGI; *Censo de Población y Vivienda 2020*, México, septiembre 2021, consultado en la página de Internet <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>

La presente tabla esboza de manera concreta los cinco municipios y demarcaciones con mayor cantidad de habitantes, en los que se puede apreciar que están liderados por el Municipio de Tijuana, Estado de Baja California, seguido de Iztapalapa, en la Ciudad de México.

## 6.2. Retos y desafíos del gobierno municipal

Al analizar los retos que enfrente el orden municipal en nuestro país forzosamente nos remite al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados, el cual contempla de manera general todo lo relativo a la integración, funcionamiento y estructura municipal. Dicho artículo se encuentra integrado por diez fracciones, de las cuales sólo las primeras ocho se encuentran vigentes en el texto constitucional, pues la fracción IX y X fueron derogadas con las reformas publicadas en *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987.

Es así que los estados deben adoptar como base de división territorial y de organización administrativa la de Municipio Libre, los cuales deben en-

contrarse acorde con los principios republicanos, representativos, democráticos, laicos y populares.<sup>180</sup> Lo anterior quiere decir, que las entidades locales en las que se dividen los estados de la República, deben estar fundadas en un sistema de imperio de la ley, integradas por un sistema institucional, sometidas a una Constitución escrita, promoviendo el principio de separación de poderes y rotación de cargos, otorgando educación pública, promoviendo la igualdad ante la ley por parte de los ciudadanos,<sup>181</sup> y siguiendo los principios democráticos y laicos del Estado mexicano; todo ello como fundamentos que se encuentran estrechamente vinculados al sistema de gobierno republicano.

Atendiendo a estos principios e ideales, los municipios deberán elegir a sus ayuntamientos a través de elecciones democráticas, libres y periódicas, con la finalidad de que sus habitantes se encuentren representados y que exista una relación latente entre gobernantes y gobernados.

Lo anterior se encuentra plasmado de manera explícita en la *fracción primera* del artículo 115 constitucional, el que hace referencia a integración de los municipios y sus ayuntamientos, entendiendo a estos últimos como los congresos o juntas de personas destinadas por el gobierno económico-político de cada pueblo, al cual se le suele llamar también concejo, cabildo o regiduría;<sup>182</sup> en otra palabras, el ayuntamiento es el órgano gubernamental exclusivo de las entidades municipales y no podrá haber entidad intermedia entre éste y el gobierno del estado. El ayuntamiento en México será electo popular y directamente, siendo este conformado por un presidente municipal y por el número de regidores y síndicos que las leyes estatales indiquen.

Antes de la reforma política promovida en el Congreso Mexicano en diciembre de 2013, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos

<sup>180</sup> Con la reforma político-electoral del año 2013 y 2014 se adiciona al texto constitucional que los Estados deberán adoptar la forma de gobierno democrática y laica.

<sup>181</sup> Cfr. Salazar Ugarte, Pedro, "Introducción al análisis del sistema republicano", En Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel Armando (Coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824.*, México, III/UNAM, 2005, p. 255.

<sup>182</sup> Espirche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, México, UNAM, 1993, Citado en González Minchaca, Damaris, "El municipio en México", en *República Jurídica Administrativa*, México, Revista Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano, Año 2, Número 3, Enero-Junio 2011, p. 22.

no podían ser reelectos para el periodo inmediato;<sup>183</sup> sin embargo, como ya se hizo mención, se suprimió tal prohibición en la Ley Suprema de la Nación, con el objetivo de que las constituciones de los Estados establezcan la elección consecutiva, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamiento no sea superior a tres años. Justo es señalar que para que la reelección con carácter inmediato sea procedente, la postulación deberá ser realizada por el partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que hubieren postulado al servidor público por primera vez, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Como bien es posible observar, con la reforma al artículo 115 constitucional se da pie a que las autoridades municipales puedan continuar sus proyectos de gobierno y sean evaluados de manera trianual como representantes populares de su municipio, siendo ratificados por sus electores para ocupar un nuevo periodo de gobierno.

Sea cual sea la denominación que se utilice para designar la elección consecutiva, no es otra cosa sino la reelección municipal por un único periodo adicional, siempre y cuando cumplan con supuestos previstos en dicho artículo.

Por otra parte, y tal como se explicará en apartados posteriores, la fracción primera del artículo 115 constitucional, también prevé que las dos terceras partes de los miembros de las Legislaturas locales podrán suspender los ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido o suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

En el caso de la desaparición de un ayuntamiento, la Constitución es clara y comenta que este supuesto se puede dar por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros; adicionalmente y si la ley previera que los suple-

---

<sup>183</sup> Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de gobernación, de reforma del estado, de estudios legislativo primera, y de estudios legislativos, segunda, a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, enviado a las Legislaturas locales el 13 de diciembre de 2013.

suplentes no pueden entrar en funciones o que no se pudieran celebrar elecciones, las Legislaturas locales designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán sus respectivos periodos. Para el caso de la suspensión de ayuntamientos, la Constitución no prevé sus supuestos. En todo caso, serán las leyes secundarias de los Estados los que prevean los lineamientos para poder solicitar cualquiera de estas figuras.

Tal como puede apreciarse, los miembros de los ayuntamientos pueden contar con su respectivo suplente, quien ejercerá el cargo en caso de renuncia o falta del propietario, situación que también sucede con los representantes populares al Congreso de la Unión o las Legislaturas locales. La suplencia no es sino un mecanismo que permite mantener representados a la población que los eligió, a través de su voto libre, secreto y directo.

Ahora bien, la *segunda fracción* de la citada disposición constitucional señala que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica, por lo que son entidades que pueden ser objeto de derechos y obligaciones. Además, podrán manejar su patrimonio conforme a la ley.<sup>184</sup>

Es importante comentar que los municipios, a través de sus respectivos ayuntamientos estarán facultados para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, las cuales se encargarán de organizar la administración pública municipal y regularán las funciones y servicios públicos de su competencia, así como la participación ciudadana y vecinal.

Las Legislaturas de los Estados podrán expedir las leyes secundarias en materia municipal o pueden emitir normas para establecer los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado; sin embargo, lo cierto es que la propia Constitución Política da pie para que los ayuntamientos puedan aprobar los ordenamientos jurídicos de su competencia, tales como:

---

<sup>184</sup> Cfr. Márquez González, José Antonio, "La persona jurídica", En *Revista de Derecho Privado*, México, III/UNAM, sección Doctrina, 2004, número 7, p. 113.

- 1) Las bases generales de la administración pública municipal y el procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- 2) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;
- 3) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios sobre las funciones y servicios públicos municipales, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; así como para administrar su hacienda;
- 4) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- 5) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Dentro de la *tercera fracción* del artículo 115 constitucional se señalan las funciones y los servicios públicos municipales que, en esencia, permiten el pleno desarrollo de la vida de sus habitantes tales como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; mercados y centrales de abasto; rastro; panteones; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad; entre otros. Para el efectivo otorgamiento de los servicios públicos que señala la ley, los municipios podrán coordinarse y asociarse; si se tratara de municipios de distintas entidades federativas se necesitará la aprobación de sus respectivas Legislaturas locales.

Los ayuntamientos, además, podrán celebrar convenios con el Estado de manera directa o por el organismo correspondiente, con la finalidad de que se asuma de forma temporal de uno o más de los servicios municipales previstos por las leyes.

Por su parte, la *fracción cuarta* habla sobre la hacienda pública municipal, la cual será administrada libremente. Ésta se encuentra formada de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de aquellas contribuciones o ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor. Dentro de esta fracción se hace referencia a las prohibiciones y competencias que podrán tener las Legislaturas locales en materia hacendaria.

La *fracción quinta* toca todo lo relativo a las facultades del municipio las cuales son enumeradas en nueve incisos, entre las que se pueden destacar: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales en la materia; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

Por su parte, la *fracción sexta* del artículo 115 constitucional contempla que los municipios de dos o más entidades federativas que tengan continuidad demográfica podrán planear y regular coordinadamente el desarrollo de los centros urbanos, ello en conjunción entre los tres órdenes de gobierno.

A su vez, la *fracción séptima* habla sobre la atribución del presidente municipal para asumir el mando de la policía preventiva en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado; sin embargo, acatará las órdenes del guber-

nador del Estado en tiempos en que la situación lo amerite o cuando existan causas de fuerza mayor o alteración del orden público. Si bien es cierto que el gobernador del estado puede tomar el mando de policía preventiva en los municipios, también lo es que el Presidente de la República tiene el mando donde resida habitual o transitoriamente.

Por último, la *fracción octava* habla sobre el principio de representación proporcional para la elección de los integrantes de los ayuntamientos de todos los municipios. La representación proporcional es un principio y regla de carácter electoral que permite a los ciudadanos a través de su voto, elegir a las personas que ocuparán cargos populares, expresando su voluntad de votos en cargos.<sup>185</sup> Además en dicha fracción se toca lo relativo a la situación laboral de los trabajadores en los municipios, dando competencia para que las Legislaturas de los estados expidan sus respectivas leyes en la materia, siempre siguiendo las previsiones contenidas en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En suma, el artículo 115 constitucional a lo largo de sus diez fracciones toca lo relativo a las reglas de la estructura, organización y funcionamiento; las reglas generales en materia electoral para los integrantes de los ayuntamientos; las competencias reconocidas para la expedición de leyes en materia electoral; las funciones y servicios públicos municipales; sobre la administración de la hacienda municipal, así como de las contribuciones e ingresos que establezcan a su favor. Además, se reconoce que los municipios podrán coordinarse con el objetivo de lograr mejores resultados sociales; se establece las bases para el otorgamiento de la seguridad pública en el orden municipal; y de igual modo se contemplan los principios y reglas que deberán introducir las Legislaturas de los Estados para sus entidades políticas a nivel local.

Desde la promulgación del texto original de 1917, el artículo 115 ha conservado su esencia, pues hasta la fecha continúa conservando las bases y lineamientos generales para la regulación del Municipio Libre en nuestro país.

---

<sup>185</sup> Cfr. Solorio Almazán, Héctor, La representación proporcional, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Temas selectos de Derecho Electoral, 2008, número 2, p. 21.

### 6.3. Empoderamiento del federalismo mexicano a través del municipio

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, el Municipio Libre en nuestro país adoptó una gran fortaleza y autonomía para la organización y administración local, lo que, sin duda, trajo consigo una mayor capacidad financieras y hacendaria para permitir a las autoridades municipales atender las demandas sociales. Por supuesto, desde aquel momento, se estableció constitucionalmente las relaciones entre la Federación, Estados y municipios, dándole a este último las competencias necesarias para la gestión, la forma de gobierno y los principios fundamentales que regirían a las entidades locales.

Se consagró además que el Municipio Libre sería la base de la división territorial y de la organización política de los Estados, mismo que estaría administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, dándole un mayor papel para el gobierno interior a nivel local. En este sentido, se señaló constitucionalmente que entre el gobierno municipal y el gobierno estatal no habría autoridades intermedias.<sup>186</sup>

Hoy por hoy, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido objeto de un total de 763 reformas, de las cuales 748 comprenden a cualquiera de los 136 artículos constitucionales; 9 a los artículos transitorios, y 6 a los artículos transitorios de decretos de reforma.<sup>187</sup> Ello quiere decir que del texto original de 1917 a la fecha existen diferencias sustanciales no sólo en lo que se refiere a la estructura, organización y funcionamiento del municipio, sino también en la forma en que se organiza y funciona el Estado mexicano.

Es importante comentar que en la actualidad es el artículo 115 constitucional el que regula los lineamientos generales del municipio, dando pie para que las entidades federativas puedan legislar en todo lo que sea su competencia.

<sup>186</sup> Cfr. González Uribe, Héctor, “El municipio en la Constitución de 1917”, En *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, 1990-1991, Número 20, p. 29.

<sup>187</sup> Datos obtenidos al día 11 de julio de 2022. Cámara de Diputados LXV Legislatura, Reformas a la Constitución por Artículo, México, 2022, disponible en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)



Sin embargo, no debe perderse de vista que existen otros artículos constitucionales que también tocan la regulación del municipio.

En este sentido el artículo 2º, apartado A, fracción VII de la CPEUM garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y representación en los municipios, otorgando a las constituciones y leyes locales la competencia de regular este derecho; por su parte el apartado B reconoce que los tres órdenes de gobierno deben promover la igualdad de oportunidades entre grupos indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, a través del establecimiento de instituciones y las políticas públicas. El artículo 3º constitucional, también señala que la Federación, los Estados, la Ciudad de México y los Municipios impartirán educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, las cuales serán consideradas de carácter obligatorio. Se señalan las aportaciones a la educación.

Por su parte, el artículo 6º de la Constitución señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público. Asimismo, en el artículo 21 se señala a la seguridad pública como una función a cargo de los tres órdenes de gobierno, la cual comprende la prevención de delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de infracciones administrativas, en los términos legales. Por otro lado, en el artículo 26, apartado B de nuestra Ley Fundamental obliga a los municipios a utilizar los datos del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (INEGI) como información oficial, en los términos señalados por la ley.

El artículo 27, fracción VI de nuestra Constitución señala que los Estados, la Ciudad de México y los Municipios podrán contar con plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarias para los servicios públicos.

La competencia municipal para recaudar recursos públicos se encuentra prevista en el artículo 31 constitucional, el cual señala que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos tanto de la Federación como la

Ciudad de México o del Estado y Municipio que residan. Todos los gastos que el Estado, las entidades federativas o los municipios se apegarán a los principios de proporcionalidad y equidad, tal como lo señalan nuestros ordenamientos jurídicos. Además, son obligaciones del ciudadano de la República, de acuerdo con el artículo 36 constitucional: inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; además tendrá obligaciones de carácter electoral como votar en las elecciones; y desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y de jurado.

Por otra parte, en el artículo 41 establece la forma en que podrán participar los partidos políticos con registro nacional en las elecciones federales, estatales y municipales. Además, dentro del mismo precepto se señalan leyes de carácter electoral.

En el artículo 55 se prohíbe a que los presidentes municipales puedan competir al cargo de diputado, a menos que se separen definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Justo es señalar que, para el caso del Congreso de la Unión, el artículo 73, fracción XXI, inciso a, segundo párrafo, señala que este órgano podrá: expedir la legislación general para la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Entre otras de las facultades del Congreso Mexicano se contempla, en el artículo 73, que podrá: expedir las leyes que asienten las bases para la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, así como para establecer y organizar las instituciones de seguridad pública federal (fracción XXIII del artículo antes citado); dictar leyes encaminadas a distribuir las funciones educativas y aportaciones a los tres órdenes de gobierno (XXV); expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental, que regirá los tres órdenes de gobierno (XXVIII); establecer contribuciones especiales, en las que podrán participar las entidades federativas, siendo las Legislaturas locales las que fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios (XXIX, último párrafo); así como expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, los Estados y de los Municipios en materia de asentamientos humanos (XXIX-C), en materia

de protección al medio ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico (XXIX-G), para coordinar sus acciones en materia de protección civil (XXIX-I), en materia de cultura física y deporte (XXIX-J), en materia de turismo (XXIX-K), en materia de pesca y acuicultura (XXIX-L), en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas (XXIX-N), en materia de cultura (XXIX-Ñ), y en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes (XXIX-P).

El artículo 79 de la Ley Fundamental habla sobre la Auditoría Superior de la Federación y tendrá la función fiscalizadora sobre los recursos públicos de carácter federal que administren o ejerzan los estados, los municipios y la Ciudad de México, y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales.

Además se señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer en los términos que señala la ley reglamentaria de las controversias constitucionales, que con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: la Federación y un municipio; la Ciudad de México y un municipio; dos municipios de diversos estados; así como un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; todo ello conforme al artículo 105 constitucional.

Por su parte, el artículo 108 de la CPEUM señala que las Constituciones de los estados contemplarán todo lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos municipales.

Con respecto a la materia laboral, la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos también contempla disposiciones para el municipio. En este sentido el artículo 123 señala reglas generales para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centro recreativos; se contempla la gratuidad de los mecanismos de colocación de trabajadores; se les asigna la facultad a las autoridades municipales competentes para legalizar un contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero. También se hace referencia a las competencias que tiene el municipio en materia de persecución del delito.

Por último, es posible decir que el texto constitucional prevé también que todo empleo de los servidores públicos municipales deberá ser remunerado e irrenunciable de acuerdo con el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión (art. 127); y sobre la eficiencia con la que deberán administrarse los recursos públicos con los que cuente la Federación, los estados, los municipios, y la Ciudad de México (art. 134).

Como bien podemos observar, las disposiciones constitucionales que tocan lo relativo a las competencias entre el municipio, los Estados de la República y la federación, así como los lineamientos generales que regulan actualmente la estructura la organización y el funcionamiento de esta entidad, van más allá que únicamente lo dispuesto en el artículo 115 constitucional. Es por esta razón que no debe perderse de vista que a lo largo del texto constitucional vigente existe un gran número de materias de carácter político, electoral, seguridad, trabajo, responsabilidades de los servidores públicos, hacendario, y en general de política pública, que regulan el comportamiento de la Federación, los estados y sus municipios.

#### **6.4. El municipio y la democracia**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene una jerarquía superior sobre cualquier norma en nuestro país, siendo sólo igual con los tratados internacionales en materia de derechos humanos cuando éstos no se contrapongan con las disposiciones constitucionales, de acuerdo con la contradicción de tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 3 de septiembre de 2013;<sup>188</sup> es por ello, que todas las disposiciones constitucionales en materia municipal tienen el supremo rango jurídico y se complementan con lo emanado por los Poderes Constituyentes estatales a través de la Constitución local y las Legislaturas de los Estados, por medio de las leyes que de ella emanan.

<sup>188</sup> De acuerdo con el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, se estimó que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá atender a lo que indica la norma constitucional. Véase S/A, “SCJN determina que las normas sobre derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales tienen rango constitucional”. Expediente 293/2011, Contradicción de Tesis, Suprema Corte de Justicia de la Nación, sesión 26, 27 y 29 de agosto, 2 y 3 de septiembre de 2013, <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>.

En este sentido, tal como lo comentan los profesores Fernando Floresgómez González y Gustavo Carvajal Moreno, del análisis jurídico de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que en caso de conflicto de aplicación de una ley federal con una local sobre un mismo hecho, la primera tiene primacía sobre la segunda, dejándola sin efecto.<sup>189</sup> Es así como al hablar de la supremacía de nuestro máximo ordenamiento constitucional a nivel federal, nos referimos a una norma que tiene carácter supremo al mismo nivel que los tratados internacionales en materia de derechos humanos, pero que norma todos los aspectos de la vida del Estado mexicano, incluyendo nuestro régimen democrático.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga de manera expresa la competencia de las entidades federativas para poder expedir un ordenamiento que rijan la vida política de su entidad, pero siempre apegada a las disposiciones y principios de ésta.

De ahí que las entidades federativas cuenten también con una Constitución local, entendida como un ordenamiento jurídico en el que organiza políticamente a una sociedad específica, determina la actuación, facultades y atribuciones de los poderes y órganos de autoridad, establece limitaciones y prohibiciones y consagra nuestro régimen democrático en el ámbito local y municipal.<sup>190</sup> Las Constituciones locales dotan de libertad, autonomía y soberanía a las entidades federativas y las cuales sólo pueden actuar en el ámbito de sus respectivas competencias.

De este modo, los poderes públicos y entidades municipales al interior de los Estados de la República son regulados tanto por nuestra Constitución a nivel federal como por la Constitución local, en la que se contemplan todas sus facultades y competencias. Es así como en ambos ordenamientos jurídicos se entreteje la ingeniería constitucional, dando las bases para la institución y organización del municipio.

<sup>189</sup> Floresgómez González, Fernando; Carvajal Moreno, Gustavo; *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, Trigésima Sexta Edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 62.

<sup>190</sup> Arteaga Nava, Elisur, "La Constitución local y su defensa en el sistema jurídico mexicano. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad, con una breve referencia a los estatutos de las comunidades autónomas españolas." En *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 2002, número 32, p. 203

Al igual que sucede con la Ley Suprema de la Nación, las 32 constituciones de las entidades federativas hacen referencia en al menos en uno de sus capítulos o títulos a la organización, estructura y funcionamiento del municipio, y se instituyen reglas cada vez particulares para sentar las bases organizacionales de las entidades municipales, de acuerdo con la situación económica, política y social que vive cada estado de la República. No es de perder de vista, que todas las reglas en materia municipal contenida en la Constitución Federal siempre deberán ser contempladas por la Constituciones locales y nunca podrán contradecirlas.

### **6.5. Propuestas para el fortalecimiento de la institución municipal**

Tal como se ha venido planteando a lo largo del presente trabajo, el municipio es una institución local de gran trascendencia para la organización política, social, territorial y gubernamental en los estados de la República, fungiendo éste como un órgano de primer orden para la toma decisiones y como órgano representativo, e inmediato de la sociedad. Es de este modo que el municipio se ha convertido en una institución administrativa y en un orden de gobierno para las entidades federativas que, a través del tiempo, ha evolucionado y se ha ido fortaleciendo para lograr satisfacer los fines básicos de la sociedad.

En este sentido, el municipio significa el núcleo o base de nuestro federalismo, por lo que es menester darle mayor énfasis al fortalecimiento y desarrollo jurídico, político y democrático de esta institución, en aras de buscar mejoras sustanciales no sólo para los ayuntamientos sino para el bienestar y la vida diaria de los habitantes que conforman dichas demarcaciones.

Para los habitantes de cualquiera de los municipios en los que se dividen los estados de la República, es importante no sólo encontrarse bien representados, sino también contar con un gobierno eficiente que permita resolver la problemática local. Un ayuntamiento con esas características debe procurar no sólo la toma de mejores decisiones, sino también dinamizar los trámites administrativos con que los ciudadanos se enfrentan diariamente.

Se trata, por lo tanto, de una transformación hacia el interior de la institución municipal que no necesariamente implica una reforma legal, pero que deberá realizarse a través de sendas modificaciones a las disposiciones generales administrativas y a la revisión de los procedimientos que se llevan al interior de cada órgano local. Para ello es indispensable que se haga un análisis concienzudo de los procesos que se llevan hacia el interior de la administración pública municipal, con el fin de mejorar los procesos administrativos que competan a cada uno de los municipios.

Lo anterior podría lograrse a través de la modernización de los sistemas informáticos implementados en la administración local; así como la capacitación de los servidores públicos municipales, con la finalidad de que dicha institución cuenta con hombres y mujeres capaces, eficaces y dispuestas a atender las demandas de su población.

Es importante tener en cuenta que debido a la pluralidad que existe en cuanto a la organización municipal, sería importante evaluar cada una de las realidades locales. En este mismo sentido y ateniendo a la realidad de su estado natal el Maestro Jaime Valls Esponda, quien fuera Rector de la Universidad Autónoma de Chiapas, propone que frente a los constantes cambios que actualmente se viven no sólo en el país, sino en el mundo entero, y como consecuencia del avance tecnológico, resultaría imperante tocar el tema de recursos humanos y la profesionalización de quienes conforman la administración pública municipal.<sup>191</sup> Para lograr este objetivo se propone que todos los servidores públicos que tengan bajo sus funciones otorgar algún servicio a la población, cuenten con los conocimientos básicos o bien sean capacitados para que puedan servir de manera más eficiente, haciendo más profesional el servicio municipal. De esta manera habría una administración que atendería a población de forma rápida, eficaz y eficiente.

De igual forma los funcionarios públicos que actúen dentro del municipio deben de contar con un nivel de conocimiento básico tanto de administración

---

<sup>191</sup> Valls Esponda, Jaime, "La problemática del gobierno municipal" En Jaime Valls Esponda y Benjamín Revuelta Vaquero, *El Gobierno Municipal. La era global*, Porrúa, México, 2012, pp. 112-114.

pública en general como de sistemas informáticos para quienes desempeñen actividades de atención al público; por ejemplo, en la implementación de kioscos de atención, deberían existir servidores capacitados para el manejo de información interna y así ayudar a convertir las solicitudes de los ciudadanos en verdaderas respuestas concisas por parte del gobierno.<sup>192</sup> Es así como el profesor Jaime Valls propone la creación de un Departamento de Capacitación al Personal para que exista una estandarización y capacitación de los servicios.

Cabe señalar de manera muy puntual, que si bien es una propuesta viable para algunos municipios; es justo reconocer que no todas las instituciones cuentan con la suficiente capacidad económica para contemplar tecnología en sus gobiernos o bien con la infraestructura para poder establecer sistemas informáticos o tecnológicos, ni mucho menos darles el mantenimiento necesario para su pleno funcionamiento; sin embargo, sería de gran ayuda la implementación de un área de capacitación para quien ejerza funciones en la administración municipal ya que las necesidades de la sociedad se van acrecentando cada día más y por ello las autoridades deben de estar, con mayor razón, más preparadas para dar solución a las peticiones de la colectividad tanto a la prontitud de la respuestas como a la satisfacción de la población.

La autonomía reglamentaria es otra de las propuestas que darían mayor vitalidad a los municipios y a sus ayuntamientos a nivel local, con lo cual, los gobiernos locales podrían regular todo aquello que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones locales no contemplen.

Para el profesor Mauricio Cruz Ortiz, sería importante considerar la posibilidad de convertir a los ayuntamientos en verdaderos órganos legislativos regulados necesariamente dentro del marco de nuestra constitución federal, con lo cual se pretende evitar en la mayor medida posible la intervención tanto de los poderes federales como estatales en el ámbito de competencia del municipio, lo cual afecta evidentemente la autonomía que presuntamente se le ha otorgado.

---

<sup>192</sup> *Ibidem* p. 103-105.



Es importante señalar que ni los ayuntamientos ni las autoridades que los integran pueden ser considerados como órganos equivalentes a los poderes públicos a nivel federal y estatal, ni mucho menos a sus funciones, debido a que su estructura, organización y funcionamiento del ayuntamiento difiere considerablemente del origen de la separación de poderes públicos. Por ejemplo, los ayuntamientos no legislan, sino que tienen funciones de carácter administrativo y reglamentario, pudiendo así expedir el bando municipal, los reglamentos y demás disposiciones administrativas en las que tengan competencia. En las Constituciones locales, los ayuntamientos tienen la potestad de presentar iniciativas ante las Legislaturas locales; sin embargo, esto no quiere decir que el ayuntamiento tiene la facultad de legislar, pues es una facultad de las Legislaturas locales.

En todo caso, sería importante que los ayuntamientos fueran investidos con una mayor autonomía reglamentaria en todos aquellos temas indispensables para mejorar las formas de representación a nivel local y vitalizar la estructura, organización y funcionamiento de los municipios. Además, los ayuntamientos deberían recibir mayores competencias para delimitar sus propios impuestos en su territorio, o bien para regular temas que sean de trascendencia para el funcionamiento municipal. Incluso podría pensarse de manera muy seria que los municipios se les diera competencia para poder expedir su propia Ley Orgánica, obteniendo funciones de carácter legislativo, pero limitados únicamente a los asuntos de su competencia.

Lo anterior debe ir acompañado, sin duda, de los respectivos controles de poder con el objetivo de evitar los posibles abusos que puedan darse al interior de los ayuntamientos.

El Maestro Jaime Valls, por su parte, comenta que “los gobiernos municipales necesitan la actualización de su marco jurídico normativo, es decir de su reglamentación, que constituye su principal instrumento para fundamentar sus políticas gubernamentales con certeza y claridad. Esta problemática siempre va acompañada de un desfase de las leyes secundarias en la mayoría de los estados, ante la falta de una agenda legislativa municipal que permita a los municipios mayor libertad de actuación como lo considera el espíritu del artículo

115 constitucional”.<sup>193</sup> Lo anterior plantea que para poder lograr una mayor autonomía al interior del municipio es necesario llevar a cabo reformas y la actualización de las leyes secundarias en materia municipal, logrando así una mayor certeza jurídica.

La autonomía del municipio ha sido una propuesta ampliamente valorada desde hace ya varios años atrás, por lo que se considera que el municipio, si bien debe tener mayor autonomía en todos los ámbitos y soberanía, debe también ejercer libremente sus decisiones y tener mayores potestades hacia las reglamentaciones en distintos ámbitos de la administración pública local. De ahí que se deban limitar los controles de otros poderes para su implementación.

Actualmente, hace falta una reforma integral a nivel federal y estatal, con el objetivo de actualizar la regulación de las disposiciones en materia municipal, pues las que existen son de varias décadas atrás, lo que plantea que las necesidades y servicios a los que se requieren actualmente son distintos. Incluso habría que evaluar la posibilidad de establecer un sistema de redes que permita a algunos municipios, dar un servicio de Internet gratuito en espacios comunes como ya se está comenzado a implementar en algunas localidades.

---

<sup>193</sup> Valls Esponda, Jaime, *Op. Cit.*, p.105.

## Bibliografía

- Acosta Romero Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 8ª. ed., México, Porrúa, 1997.
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, *Constitución española*, España, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 1978.
- Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho municipal*, Oxford University Press, 2011.
- Añorve Baños, Manuel, *El Federalismo Mexicano*, México, IMEPOL, 2019.
- Arteaga Nava Elisur, *Derecho constitucional*, Tercera Edición, México, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2010.
- Ávalos Aguilar Roberto, (coord.) *La Administración de los Servicios Públicos Municipales*, 3a. ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública/Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), 1995.
- Benévolo Leonardo, *Orígenes de la urbanística moderna*, Buenos Aires, Tekne, 1987.
- Bobbio, Norberto, (coord.) et al, *Diccionario de Política*, 2a. ed., trad. Crisafio, Raúl et al, México, UNAM-Siglo XXI Editores, 2015.
- Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 2019.
- Böckenförde, E.W. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
- Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional*, México, IJ/UNAM, 1996.
- Castoriadis, Cornelius. “La democracia como procedimiento y como régimen”. *Jueces para la democracia*, España, núm. 26, 1996.
- Castro Vázquez Raúl, *Contabilidad gubernamental federal, estatal y municipal*, 2ª Edición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1999.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Agenda del presidente municipal*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1983.
- Chaparro Medina, Israel, *El municipio mexicano y su marco jurídico*, Cedip, México, 2020.
- De la Cueva Mario, *La ida del estado*, México, UNAM, 1975.

- Díaz, Alejandro, *El municipio en Chile ¿comunitarista o neoliberal?*, Chile, Universidad Central, 2006.
- Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*, México, INAP, 1998.
- Fernández Ruíz Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios públicos)*, México, Porrúa. 1995.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, SEGOB-INEHRM-UNAM, 2016.
- Fernández Ruiz, María Guadalupe, *Marco jurídico estructural de Administración Pública Federal mexicana*, México, INAP, 2015.
- Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 31<sup>a</sup>. ed., México, Porrúa, 1992.
- Galeana, Patricia y Barceló, Daniel, *Historia de las Instituciones Jurídicas de los Estados de la República Mexicana*, México, Senado de la República y Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- Gambino Crevani Hugo, *Personas Jurídicas*, México, Universidad de Montevideo, 1983.
- Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, IIJ/UNAM, 2003.
- Gámiz Parral, Máximo y Astudillo, César, et. al. (Coords.), *Derecho Constitucional Estatal. Memorias del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, IIJ/UNAM, 2009.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, *La nueva organización municipal*, Argentina, 2005.
- Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John, *The Federalist: The Famous Papers on the Principles of American Government*. New York, Benjamin F. Wright, 2002.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 6<sup>a</sup> edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- Hernández Antonio, María, *Derecho Municipal. Parte General*, México IIJ/UNAM, 2003.
- Hernández, Andrés, “Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas.” *Co-herencia*, Vol. 3, núm. 4, 2006.
- INAP, “La Administración de los servicios públicos municipales”, *Guía Técnica*, núm. 9, México, INAP, 1985.
- INAP, *Compendio de guías técnicas para el municipio*, Guía núm. 8, 2<sup>a</sup>. Ed.,

- México, Centro de Estudios de Administración Municipal, INAP, 1993.
- INAP, *Manual de servicios públicos municipales*, México, INAP/BANOBRAS, 1987.
  - Joan Corominas; José A. Pascual; *Diccionario crítico y etimológico castellano e hispánico*, Madrid, España, Editorial Gredos, 1991.
  - Llorente Gonzales, Arturo, *El municipio entidad democrática por excelencia. La reforma municipal en la constitución*, 2a, ed. México, Porrúa, 1986.
  - López Olvera, Miguel Alejandro, *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2020.
  - López, Miguel (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionalmente autónomos*, México, UNAM-IIIJ, 2020.
  - Loret de Mola, Rafael, *Problemática del municipio sin recursos*, México, Rodas, 1976.
  - Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal en México*, 4a. ed. México, UNAM, 1991.
  - Mensa, Andrea, “El Estado municipal en Argentina”. *Provincia*, año VII, núm. 17, enero-junio de 2007.
  - Montañón, Agustín, *Manual de Administración municipal*, México, Trillas, 1978
  - Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 9a ed., México, Pax, 1984.
  - Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio, su evolución institucional*, México, Colección Cultura Municipal, Banobras, 1981.
  - Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, 4a ed., México, Porrúa, 1989.
  - Olivo, José, *Derecho Municipal*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011.
  - Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para-jurista*, México, 1981.
  - Posada Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, Lib. General Victoria Suárez, 1938.
  - Ramírez, Jesús, *Derecho Constitucional Sinaloense*, México, UAS, 2000.
  - Rendón Huerta Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985.
  - Robles Martínez Reynaldo, *El Municipio*, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 2000.
  - Rodríguez, Karla, *Democracia y tipos de democracia*, México, UANL, 2015.
  - Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil*, t. I, 22<sup>a</sup>. ed., México, Porrúa, 1988.

- S/A, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IIJ/UNAM, Nueva Serie, Año XXXI, núm. 91, enero-abril de 1998.
- S/A, *Derechos del Pueblo mexicano*, México a través de sus constituciones, México, Miguel Ángel Porrúa., Tomo XI, 2016.
- S/A, *Guía para el buen Gobierno Municipal*, México, Secretaría de Gobernación, SAGARPA, INCA, 2004.
- Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, 10ª edición, México, Editorial Porrúa, 2006.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Sartori, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones*, trad. Alejandro Pradera, México, Penguin Random House, 2018.
- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, s.e., s.t., Madrid, Alianza, 1992.
- Sena de la Garza, José (Coord.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, 2002.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1979.
- Suing, José, “El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, año LXIX, núm. 275, septiembre – diciembre de 2019.
- Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 11ª. ed., México, Porrúa, 1972.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20a. ed., México, Porrúa, 1984.
- Ternavasio, Marcela, “Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo”, *La cuestión*, 1991.
- Unikel Luís, *El desarrollo urbano en México, Diagnóstico e implicaciones futuras*, 2ª. ed., México, El Colegio de México, 1982.

***El Municipio Mexicano en el siglo XXI***

Se terminó de imprimir en agosto de 2022.

Constando el tiraje de 1,000 ejemplares.

Gabinete de Investigación y Asesoramiento S.A. de C.V.





*El Municipio como institución político-jurídica -con territorio, población y gobierno- constituye el orden de gobierno más cercano a las personas, porque es aquel que por su delimitación territorial facilita la posibilidad de estrechar vínculos con la ciudadanía y de quien depende la prestación de servicios públicos esenciales, tales como agua potable, alumbrado público, limpia, seguridad pública, entre otros, que constituyen responsabilidades y potestades que afectan en forma directa la convivencia social misma de las personas.*

*La apuesta por fortalecer el Municipio en México requiere conocer su evolución histórico-jurídica en el país; la naturaleza jurídica; el marco constitucional y jurídico; los alcances del orden de gobierno; la importancia de la autonomía municipal; así como los retos que el crecimiento demográfico plantea en la actualidad, para contextualizar los retos que enfrenta esta institución municipal en el siglo XXI.*

*En ese marco, la obra que el lector tiene en sus manos, autoría del Doctor y Senador de la República Manuel Añorve Baños es un referente significativo para tener un panorama general del Municipio en México, que se encuentra sustentado con rigor académico en la normatividad y la doctrina especializada en el tema. Además, ofrece una interesante perspectiva de temas, retos y desafíos que en la actualidad enfrenta el gobierno municipal, así como propuestas para el fortalecimiento de la propia institución concejal.*

**Dr. Raúl Contreras Bustamante**

*Director de la Facultad de Derecho de la UNAM.*

