

# Evolución del artículo 115 constitucional



**DR. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ VALADEZ**  
Unidad Académica de Derecho  
Universidad Autónoma de Zacatecas  
“Francisco García Salinas”

## **Resumen**

En el contexto del primer centenario de la Constitución de 1917, participando en Ciclo Nacional de Conferencias “**Visiones transversales sobre la Constitución de 1917**”, a celebrarse los días 9, 10 y 11 de febrero de 2017, en el Foyer del Teatro Fernando Calderón de la ciudad de Zacatecas; organizadas por el Área de Ciencias Sociales, Económico y Administrativas de la UAZ. Participé con la ponencia sobre la evolución del artículo 115 constitucional, no sólo a partir de 1917, sino su nacimiento y desarrollo. El análisis muestra las variaciones que ha tenido el texto original a lo largo de cien años. El resultado nos manifiesta que, en esos cien años, los diversos textos constitucionales propusieron crear un municipio fuerte, sano, y sin embargo, los diseñaron endeble, enfermo y, tal pareciera, como una institución diseñada para el fracaso.

## **Palabras clave:**

Artículo 115, Constitución, municipio, evolución y desarrollo.

## Introducción

La convivencia gregaria requirió de un organismo administrativo y jurídico que estuviera en contacto con los problemas locales, que atendiera los conflictos de convivencia entre vecinos de una población. Ese organismo fue el municipio.

La mayoría de los tratadistas están de acuerdo en que el municipio es una institución de muchos siglos<sup>1</sup>, encargada de organizar las colectividades, que se remonta hasta la antigüedad clásica; donde será el derecho público romano, el creador de la institución municipal. El Municipio como institución milenaria, ha servido de base para la organización de las sociedades en sus aspectos más inmediatos de convivencia; Escriche, señaló que el municipio era:

*“la ciudad principal que se gobierna por sus propias leyes”. Y añadía que los romanos denominaban así a las ciudades libres y aliadas, cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma. Por supuesto, distinguía este concepto de los de ayuntamiento y cabildo. Al que dedicó mayor número de notas fue a la figura del ayuntamiento,<sup>2</sup> al cual definió como “el congreso o junta de las personas destinadas para el gobierno económico-político de cada pueblo” y señaló que se componía “del alcalde o justicia y de los regidores, cuyo nombramiento se hace unas partes por insaculación, en otras por elección de los vecinos, y en otras por designación de la autoridad superior política de la provincia a propuesta del ayuntamiento que procede”.*

Desatacaba la limitada temporalidad de los funcionarios municipales, así como su carácter representativo, al reconocer que el número de integrantes de cada ayuntamiento “*varía según el mayor o menor vecindario de cada pueblo*”. El municipio surgió con la necesidad del hombre de agruparse socialmente para hacer posible su convivencia y protección. Ha sido reunión de individuos o familias ligadas por el vínculo siglos y hábitos no interrumpidos, propiedades comunes, cargas solidarias.

Como figura jurídica, política y administrativa tiene sus más remotos orígenes en la Grecia antigua, en donde la *polis* se considera como un Estado-Ciudad y la *demos* se ha identificado con el municipio.<sup>3</sup> Más particularmente, ya lo señalamos, el auge del municipio es un proceso que se gesta con la expansión de Roma, que tras ser una ciudad, se extendió a los pueblos del Lacio y luego a todo Italia; dominando después a Grecia, España, las Galias y más tarde a todo el mundo conocido hasta entonces. Así, dentro de los diversos tipos de relaciones que Roma desarrolló con los pueblos conquistados estaban las de sumisión (*deditti*) y las de alianza (*socii*) quienes conservaban su régimen municipal y sus instituciones, aunque recibían ciertas órdenes de Roma.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y CIENFUEGOS SALGADO, David. *El municipio en México*. Editora Laguna, México, 2007. Allí véase “*Visión histórica del municipio como institución política*” de Jacinto Faya Viesca. pp. Passim. 145-167

<sup>2</sup> ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense o sea resumen de las leyes, usos, prácticas y costumbres, como asimismo de las doctrinas de los jurisconsultos, dispuesto por orden alfabético de materias, con la explicación de los términos del derecho. Obra importante y utilísima, en que todas las personas de cualquiera estado y condición hallarán fácilmente la necesaria instrucción sobre sus derechos y obligaciones, y la solución de las dudas que les ocurran en sus contratos, pleitos, asuntos mercantiles, disposiciones entre vivos o testamentarias y demás actos de la vida social. y con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*. Impreso en la oficina de Galván a cargo de Mariano Arévalo, México, 1837. p. 459

<sup>3</sup> MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio. *Derecho municipal. Parte General*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Doctrina Jurídica No. 159. México, 2003. pp. 91 y ss.

<sup>4</sup> Es en el proceso de alianza de los pueblos conquistados por Roma donde surge el rasgo fundamental del municipio: un gobierno local inserto en una unidad política superior. Las cargas económicas de Roma a que las ciudades debían contribuir eran denominadas *munare* y de ahí se derivó el nombre de *municipes* a los habitantes y de la *municipia*. Con esta figura, Roma hizo gala de una gran sapiencia política, porque para mantener el equilibrio en un imperio tan vasto como llegó a ser el romano, era necesario conservar una figura administrativa, política y jurídica como el municipio.

Las características que encontramos en el municipio romano eran: a) *Un territorio*; b) *Una asamblea general*, voz de los habitantes; c) *Una Curia*, cuerpo colegiado deliberativo integrado por varias magistraturas; d) *El culto* a los dioses, tanto locales como romanos; e) *Una personalidad jurídica propia*. Es destacable, que desde el primer periodo de conformación de imperio romano, el municipio tuviese una personalidad jurídica propia, así se manifiesta en la *Lex Julia Municipalis*,<sup>5</sup> promulgada por Julio César año 45 a.C., que regulaba la organización de ciudades de Italia y la Galia Cisalpina,<sup>6</sup> aunque tuvo influencia, también, en otros municipios de la provincia. En Roma, por obra de sus legisladores y como una creación de derecho o de la literatura jurídica, nace la fraseología o la terminología jurídica que se refiere al municipio. Según las fuentes latinas presenta un triple significado: *equivale a población fortificada*; *se refiere al cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población*; y *equivale a los habitantes de las mismas poblaciones*.

**Como población fortificada:** el municipio como equivalente de población amurallada se justifica porque el término *municipium* contiene el verbo *munio*, que significa precisamente *fortificar* o *amurallar*, de donde el sustantivo toponímico de *municipium* significa “*lugar amurallado o lugar fortificado*”. Debido a que los romanos tenían la tendencia a extender sus dominios, se encontraron con muchos pueblos asentados dentro de sus propias fortificaciones, llamando los romanos a estos pueblos *municipia*, así como también encontraría a otros pueblos asentados libremente en el campo, sin fortificaciones, a los que denominaron *fundus* o *ager*.<sup>7</sup>

Según esta doctrina, los *municipia* serían las instituciones mejor organizadas internamente y de mayor desarrollo político-social, gracias a lo cual podrían haber seguido un proceso hacia las formas de urbanización o constitución de ciudades (*civitates*), mientras que los *fundus* y *ager* serían todavía instituciones o entidades de carácter rural, con menor grado de desarrollo político y económico.<sup>8</sup> Fue esta situación lo que llevó a la forma en que los romanos, en sus fines expansionistas, trataron a cada una de las entidades o instituciones anteriores.

**Como cargo de autoridad que se posee dentro de la población:** las fuentes latinas al utilizar los términos *municipium* y *municipes*, son ambos términos con el que claramente se alude al cargo de autoridad. Esto se debe a que en el mismo vocablo *municipium* se encuentra la voz *munus eris* que significa “*cargo, oficio o autoridad*”.<sup>9</sup> Entonces el municipio es una población bien organizada, asentada

<sup>5</sup> Es la primera legislación en Roma, con carácter general, que contempla aspectos administrativos y sociales en virtud de los cuales algunas colonias romanas y ciudades conquistadas alcanzaron el rango de municipio. *Establecía, reglas de tránsito y circulación, reglas para el transporte de mercancías y materiales de construcción, normas de salubridad, entre otras, características que en la reglamentación municipal siguen vigentes.*

<sup>6</sup> Ubicada al Norte de Italia, antes de cruzar los Alpes. Conocida como la Galia Itálica, la conformaban todas las tierras del norte de los ríos *Arnus (Arno)* y *Rubico (o Rubicón)*.

<sup>7</sup> Los romanos denominaron *fundus* a estas poblaciones debido a que “*fundus*” significa “*fundo*” o “*fundación*” en el sentido de asentamiento humano: el término latino “*fundus*” se usó para referirse a una clase determinada de asentamientos, de población no muy numerosa y sin fortificaciones, situación que hacía a dichas poblaciones más vulnerables. Por su parte, el término *ager*, que literalmente hace referencia a “*campo*”, significa un asentamiento rural, el cual recibe los calificativos de *ager hosticus*, que significa “*poblado enemigo*”; *ager peregrinus*, que significa un poblado sujeto al régimen del derecho “*peregrino*” o *ager romanus*, que es un poblado sujeto al derecho romano.

<sup>8</sup> VÁZQUEZ, Héctor. *El nuevo municipio mexicano*. Secretaría de Educación Pública. Serie Foro 2000. México, 1986. p. 42.

<sup>9</sup> Ligado con este significado tenemos el vocablo *municipes*, quienes son los que ejercen algún cargo de autoridad dentro del municipio. Los mismos dirigentes romanos les reconocían su autoridad a los *municipes*, de tal manera que se dirigían a ellos para entablar negociaciones, recibiendo trato de iguales para firmar tratados de amistad y de alianza, por lo que muchos *municipes* colaboraron con Roma. Con lo anterior tenemos que el término *municipium* adquiere dos significados que se conjuntan o complementan para conformar el concepto de lo que era el municipio para los romanos: los *municipium* eran poblaciones amuralladas (para distinguirlas de otras poblaciones que no están amuralladas) que funcionan bajo una autoridad, la cual se

en un territorio determinado, amurallado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas y permanentes.<sup>10</sup>

*Equivale a sus habitantes:* porque el último significado que adoptó el término *municipium* es el que equivale a sus habitantes. En esencia, *municipium* equivale a habitantes, asentados dentro del lugar amurallado, cualquiera que fuese su calidad y condición o status jurídico.<sup>11</sup> Y estas fuentes romanas emplearon el mismo término de *municipium* tanto para denominar al lugar amurallado como para denominar igualmente a la autoridad, así como también para denominar a los habitantes de dicho lugar, dependiendo de cuál sea su condición jurídica o política.<sup>12</sup>

Al imperio romano le interesó mucho racionalizar su administración en relación con los pueblos anexionados. Fue por eso que se dieron diversas maneras de adscribir estas poblaciones a Roma. La forma más digna era la celebración del correspondiente tratado de paz, alianza o de amistad, forma que únicamente se practicaba con los pueblos que le merecían a Roma la calificación de *amici vel socii*, con quienes se federaba, de donde provienen expresiones como *municipia foederata*.<sup>13</sup>

Fernando de Albi nos comenta por su parte que el origen de los municipios se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma; aparecieron los tribunos de la plebe que fueron una especie de “procuradores del pueblo”; después los ediles plebeyos de la época de los cuestores iniciaron las funciones municipales y luego los ediles curules habían de representar la existencia de los primeros municipios. Los nuevos funcionarios pretores y ediles publicaban al entrar en ejercicio de su cargo edictos (denominados *edicta magistratum*) en el que se establecían los principios sobre los cuales decidían los casos que se les presentaban.<sup>14</sup>

**En la Edad Media** el municipio es un territorio homogéneo y continuo, con límites naturales, cuya homogeneidad impone una producción, por tanto, a los habitantes unas mismas costumbres, y cuya continuidad hace concurrir todos los caminos a un mismo punto, la ciudad o villa que por lo común le da nombre.

---

encuentra a cargo de dichas poblaciones.

<sup>10</sup> A la interrogante, ¿Y por qué quedó la forma de organización municipal como la que prevaleció y no otra clase de entidades como el *fundus* o el *ager*? Porque aunque estas clases de entidades o poblaciones también estaban organizadas, tenían autoridades propias y tal vez también leyes propias, sus gobernantes no reciben trato de iguales por parte del pueblo romano, estas formas de organización quedaron comprendidas dentro del término municipio, que es el que posee el esquema formal de la entidad municipal y el que se extenderá a todas las demás entidades (como el *fundus* y el *ager*), porque así lo determinó la política posterior de Roma de unificar y racionalizar administrativamente su espacio territorial.

<sup>11</sup> Estas mismas fuentes aclaran que en los municipios unos habitantes gozan ya de la ciudadanía romana (*privilegio que poco a poco fue otorgándose a todos los hombres libres del imperio romano*), mientras que otros habitantes tienen el status de hombres o de peregrinos, etcétera.

<sup>12</sup> VÁZQUEZ, Héctor. *El nuevo municipio...* Op. Cit., p. 45

<sup>13</sup> Para los pueblos que no deseaban colaborar ni someterse a Roma, el trato que se les dio fue de enemigos (hostes), y los romanos procedían al sometimiento militar hasta lograr la rendición absoluta e incondicional de esos pueblos, situación que las fuentes denominan *deditio*. Cabe decir que muchos de los pueblos sometidos por Roma lo fueron bajo la fórmula de la rendición incondicional, que era el trato que daban a quienes les presentaban las armas en calidad de enemigos. Roma, hacia finales del imperio, terminará por las mismas razones políticas extendiendo el mismo status de ciudadanía romana a todos los habitantes del imperio (con excepción de los llamados siervos). Fue así como concluyó el proceso de racionalización de la administración pública romana, extendiendo la institución municipal como base de la división político-administrativa del imperio, así como reconociéndoles a todos sus habitantes la calidad de ciudadanos. Cabe destacar que Tuscúlo fue el primer municipio documentado por las fuentes y lo podemos situar aproximadamente en el año 381. Posteriormente en el año 89 con la *Lex Plautia Papira* casi todas las ciudades de se convirtieron en *municipia civium romanorum* o mejor conocidos como municipios romanos o de los ciudadanos romanos.

<sup>14</sup> ALBI, Fernando. *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*. Editorial Aguilar. Madrid, 1955.

La invasión de los bárbaros produjo un decaimiento de la vida urbana y de las instituciones municipales. Según Hinojosa, en el largo periodo de cinco siglos desde el comienzo de la Edad Media hasta el resurgimiento de las ciudades, sólo es posible encontrar una institución particular de los visigodos, el denominado *Conventus publicus vicinorum*<sup>15</sup> o sea, *la asamblea de los hombres libres de una población o distrito rural, que conservó la organización y la autonomía de que gozaban los municipios en los últimos tiempos del Imperio Romano*.

Esta institución tenía facultades en materia edilicia<sup>16</sup>, sobre deslinde y amojonamiento<sup>17</sup> de heredades; de policía, en la indagación y búsqueda de siervos fugitivos, y judiciales en la aplicación de ciertas penas.<sup>18</sup> Un municipio no se distinguía de un señorío feudal, sino en residir el gobierno municipal en un cuerpo social, y en estos últimos en un señor feudal; pero en ambos casos se ejercían idénticos derechos sobre los vasallos, incluso los ciudadanos, asimismo, se prestaban homenaje a un magistrado municipal, la ciudad les concedía fuero, a la ciudad se pagaban los tributos cuando las milicias ciudadanas iban a la guerra.

La característica peculiar del municipio medieval, es el otorgamiento de fueros, que constituían verdaderos estatutos políticos que regulaban la relación entre el fundador y los pobladores, la terminación de las servidumbres, las competencias especiales y particulares, así como los derechos señoriales. Así, una característica del municipio medieval es que cada ciudad adquirió, aisladamente, sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene una configuración propia.<sup>19</sup>

El ejercicio de la violencia por parte de los habitantes del burgo para acabar con los abusos de los poderes tradicionales ha sido excepcional. La norma más generalizada en la conquista de las libertades urbanas suele ser el pacto con los viejos poderes, por medio de la *Carta de la Comuna*. El conjunto de garantías en ellas plasmado se amplía en numerosos casos hasta conseguir una plena autonomía judicial y administrativa. Un organismo elegido por la asamblea de todos los vecinos se encarga de administrar la justicia, organizar las finanzas y articular la defensa: es decir, la organización de la vida pública abierta a todo el conjunto de la población. La ciudad se convierte en un verdadero señorío colectivo que ejerce su autoridad sobre un amplio espacio.<sup>20</sup>

Por la importancia que guardan para toda latinoamericana, centramos la atención en la especial conformación del municipio leonés y castellano. Estos gobiernos locales alcanzaron el grado máximo de autonomía entre el siglo XII y los inicios del XIV. España quedó sujeta a la dominación del Imperio Romano, por lo que el pueblo español sufrió en todos los aspectos, tanto públicos como privados, la influencia de la cultura romana. Es así como aparece en España la figura del municipio romano, "*La mayor parte de las ciudades españolas quedaron organizadas como estipendiarias*<sup>21</sup>, pocas como confederadas y aparecieron algunas ciudades y colonias de fundación romana"<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> DE LA TORRE TORRES, Rosa María. "*Municipio y federalismo. La reconfiguración del sistema*". En GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y CIENFUEGOS SALGADO, David. (coords.) *El Municipio: Base del régimen interior de los estados*. Editora Laguna. México, 2010.

<sup>16</sup> *Edilicias*: que pertenece o se refiere a los ediles.

<sup>17</sup> *Amojonamiento*: de amojonar, que es señalar con mojones (especie de señales) los límites de una finca o terreno.

<sup>18</sup> Posteriormente, con el resurgimiento de las ciudades, después del siglo X, comenzó otra estructuración política distinta: *la propia del feudalismo con sus respectivos centros de poder: la Iglesia, los reyes y la nobleza. Este proceso no fue igual en todo Occidente, ya que hubo un variado desarrollo de las ciudades y diversas relaciones entre los centros de poder. Por lo que existieron distintos regímenes jurídicos según los respectivos países y las etapas históricas.*

<sup>19</sup> La comuna es el sentido asociativo o corporativo que liga a estos *homines novi* burgueses en la defensa de unos intereses amenazados por los poderes sociales tradicionales (*nobiliares y eclesiásticos*). De forma similar a lo que se produce en el medio campesino con las comunas rurales, los vecinos de las ciudades desean un conjunto de garantías frente a los abusos de los señores feudales y el pleno reconocimiento de su libertad jurídica traducido en un sistema de gobierno controlado por ellos.

<sup>20</sup> MIRTE, Emilio, "*La madurez de la sociedad feudal. La sociedad urbana. El movimiento comunal y la conquista de las libertades municipales*", en *Historia de la Edad Media en Occidente*. Editorial Cátedra. Madrid, 1999.

<sup>21</sup> Estipendiaria: de estipendiar, que significa remunerar a alguien o a algo por su trabajo y servicios.

<sup>22</sup> DE LA GARZA, Sergio F. *El municipio, historia, naturaleza y gobierno*. Editorial Jus. México, 1947. p. 17.

Aquel municipio hispánico, será trasladado al territorio americano, donde se confrontará y combinará con las prácticas e instituciones de los naturales<sup>23</sup>. En el territorio que ahora ocupa México, dentro del sistema político y administrativo azteca destaca el *calpulli*, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos.

Los antecedentes del municipio en la cultura mexicana los encontramos en los *calpullis*, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos. Por eso se puede decir que el antecedente principal de la figura del municipio en la historia prehispánica lo fue el *Calpulli*, que consistía en una agrupación de familias con conexión consanguínea entre ellas, y consistió en la célula primaria del México precolombino.

El *calpulli*, además de caracterizar el territorio, tenía su propio gobierno, por lo que se consideraba una organización política que desempeñaba funciones sociales, económicas y militares. Además el *calpulli* consistía en una comunidad agraria con autonomía y autosuficiencia alimentaria y financiera. Como organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia cuya organización recaía en las figuras de:

- a) el *tecuhtli*, quien era responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra;
- b) los *tequitlatos*, que eran los encargados de dirigir los trabajos comunales;
- c) los *calpizques*, quienes recaudaban los tributos;
- d) los *tlacuilos*, considerados como los cronistas de la época, y
- e) *sacerdotes y médicos hechiceros*, quienes estaban al cuidado de los habitantes del *calpulli*.

La conquista española de los territorios indios, se justificó jurídicamente el proceso de colonización a través de la figura municipal. Así, con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el continente americano.<sup>24</sup> Los cabildos de indios o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como: a) Recaudar y entregar los tributos a los españoles; b) Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas; y c) Cooperar en el proceso de evangelización. Además de las anteriores tenían facultades en materia penal, tales como aprehender a los delincuentes y consignarlos.

Las funciones de los cabildos de españoles consistían en: *ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración y los regidores a las obras públicas. El ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.* El municipio trasplantado en América desde España, recogió tres corrientes:

- a) La visigótica, con el *concilium*;
- b) La romana con el *régimen edilicio*, y
- c) La árabe con la figura del *alcalde*.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesanas, la llamada *división antigua*, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas *capitulaciones reales*. Finalmente se hizo la división en provincias internas de oriente y

<sup>23</sup> Donde y desde luego encontraremos antecedentes directos y análogos a la figura del municipio griego o romano

<sup>24</sup> En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal.

occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial.

Durante todo el periodo colonial, el ayuntamiento estuvo subordinado a las autoridades centrales de la Monarquía española, siendo únicamente una instancia de organización administrativa y territorial. Sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, las reivindicaciones de carácter municipal y regionalista, fueron parte importante del ideario que nutrirá el proceso de emancipación de España y posterior conformación de la nación mexicana.

El municipio ha sido la forma de gobierno que ha estado más cerca del individuo, y que es y ha sido uno de los elementos básicos en que descansa nuestra organización social y política. En el municipio se ha estado en contacto con la vida cívica en sus distintas fases, tanto electorales como patrióticas que han ocupado la atención ciudadana<sup>25</sup>. El mayor impacto constitucional del siglo XIX lo tuvo con la Constitución de Cádiz; omitida en los bandos insurgentes y Constitución de 1824; retomada en la Constitución Centralista de 1836, sólo para garantizar el acceso de la “gente decente” a los cargos públicos. Nuevamente olvidada por la Constitución del 57.

Digno de mención en este periodo, la propuesta que Castillo Velasco realizó en junio de 1856, aquel voto particular sobre el municipio, señalaba:

*“1ª Toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesario para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado.*

*2ª 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.*

*3ª Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia y por el cual pagará, mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del 3% anual sobre el valor del terreno. Los estados emplearán para este efecto los terrenos baldíos que haya en su territorio y las tierras de cofradías, comprando, si necesario fuere, a los particulares, y reconociendo el valor de las tierras de cofradía y de particulares sobre las rentas públicas, que pagarán su rédito mientras no se pueda redimir el capital”*<sup>26</sup>

Significativa ha sido la quimera del municipio como gobierno de familias organizadas, espacio cívico, de libertad ciudadana y casa de todos; la narración de García Cubas, acerca de sus avatares como regidor:

*Función desde la cual pretendía hacer realidad lo que como ciudadano había advertido: “...me decía yo, puedo realizar el bello ideal de mis proyectos: propondré y llevaré a cabo todas aquellas mejoras en que se interese la salubridad pública; contribuiré con mis iniciativas a destruir la mendicidad; precaveré con enérgicas disposiciones, las funestas consecuencias del juego, de la prostitución y de la embriaguez; fomentare con toda la fuerza de mi voluntad la instrucción pública, base y sólido asiento de toda sociedad ilustrada; procuraré que el trabajo rehabilite al criminal; trataré de convertir al hospiciario y al huérfano desvalido en buenos ciudadanos, en fin, dirigiré mis esfuerzos para que el que sufre y llora en un hospital, encuentre consuelo en sus dolencias y alivio en sus miserias.*

<sup>25</sup> Doctora María del Carmen Salinas Sandoval. **Semblanza histórica del municipio en México**. Investigadora del Colegio Mexiquense, A.C. Participación con motivo de la conmemoración del 478 Aniversario de la Fundación del Primer Ayuntamiento en la América Continental. El CEDEMUN. Con motivo de la presentación de su sistema de consulta en disco compacto **Los Municipios de México**.

<sup>26</sup> ACEDO ANGULO, Blanca. *Soberanía y libertad municipal 1811-2014 (compilación de materiales legislativos)*. Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez y Colegio de la Frontera Norte. México, 2015. Passim. pp. 3 a 8.

*Todo esto me dictaban mis sentimientos y mi entusiasmo, como que era en aquellos momentos, todo un alcalde de principios de año*”, y que la realidad terminaría por llevarle a renunciar bien pronto.<sup>27</sup>

Lo más lamentable recordar en este periodo, a los Jefes Políticos, que fueron instituidos desde la Constitución gaditana hasta su desaparición en el constituyente de 1917. La Constitución de nuestro país ubica al municipio libre, como base de división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados (artículo 115).

La discusión que se dio en el Constituyente de 1916-1917, para dictar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido ampliamente recordada por sus perfiles sociales; además de la cuestión educativa, de la relativa a la propiedad y los derechos de los trabajadores; la Constitución de 1917 incorpora por vez primera en la historia jurídica del país, una regulación sobre la institución municipal.

El municipio libre que aparece configurado en la Constitución federal, habrá de reproducirse en las constituciones locales, siguiendo la lógica necesidad de adecuar las constituciones locales al nuevo contenido constitucional. Así, el debate en los años subsiguientes, que se dio en los estados (*incluido el Distrito Federal, que en ese momento tenía municipios, en lugar de las actuales delegaciones, que paradójicamente ahora con la erección de la ciudad de México como Estado, retornarán a la figura municipal*), debió ocuparse del municipio. A pesar de ello, la revisión de los debates constituyentes locales no depara muchos datos sobre la discusión que mereció el municipio.

Incluso, una de las discusiones jurídicas recién iniciado el siglo XX no se daría en sede legislativa, sino, paradójicamente, en sede judicial, cuando en 1919 la Suprema Corte de Justicia de la Nación negó al municipio la posibilidad de acceder a las controversias constitucionales.

*“aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades de independencia que las de los tres poderes, en que está subdividido el poder público, es confundir la independencia de los municipios con facultades y funciones que están muy lejos de su competencia”*.<sup>28</sup>

Sin embargo, a diferencia de lo que establece la Constitución, en la realidad la conformación política y administrativa en el orden municipal no ha sido fortalecida, debido al papel que ha jugado el municipio en el Estado federal mexicano, que fue similar al que desempeñaron los estados en relación con la Federación, en su trato con el fuerte centralismo que ejerció la institución presidencial. Esto se reprodujo en el orden municipal, el esquema de subordinación entre presidente de la República-gobernador con el de gobernador-presidente municipal, es decir, la Federación intervenía y debilitaba a los estados y éstos a los municipios<sup>29</sup>.

De manera evidente y casi abierta, en las postrimerías del siglo XIX y matizada en el siglo XX, los presidentes municipales eran seleccionados y designados (*en la mayoría de los casos*) por el gobernador del estado y posteriormente legitimados en las elecciones (*también estaban sujetas al dominio político del gobernador*), posteriormente eran controlados mediante la asignación de presupuesto, castigando o premiando, según la lealtad del presidente municipal con el presidente de la República, el partido o con el gobernador.

<sup>27</sup> GARCÍA CUBAS, Antonio, *“Tribulaciones de un regidor de antaño”*, en *El libro de mis recuerdos*. Narraciones históricas, anecdóticas y de costumbres mexicanas al actual estado social, ilustradas con más de trescientos fotograbados, México, Imprenta de Arturo García Cubas, Hermanos Sucesores, 1904, pp. 145-152.

<sup>28</sup> Pleno, SJF5, tomo IV, p. 730. Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla. 29 de marzo de 1919. Mayoría de ocho votos. El Ministro José M. Truchuelo no votó en este asunto por las razones que se hacen constar en el acta del día. Disidentes: Enrique Colunga y Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente.

<sup>29</sup> CARPIZO, Jorge. *“Evolución y perspectiva del régimen municipal en México”*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal INAP. Número 8-9 Octubre - 1982 a Marzo -1983. México, 1983, pp. 139-144.

A pesar de lo anterior, fue desde los municipios donde se empezó a pugnar por mayor autonomía, y sobre todo, por mayor financiamiento.<sup>30</sup> La situación que vivieron los municipios durante la mayor parte del siglo XX fue de total dependencia a los gobiernos estatales y al gobierno federal en lo político, administrativo y económico; cuestión que por cierto, aún continúa.

Sin embargo, el rompimiento del esquema de partido predominante en el sistema político se dio mucho antes en la escala municipal con relación a la escala estatal, ya que la oposición política ganó primero alcaldías y desde ellas fue conquistando terreno y presencia política hasta alcanzar diputaciones, senadurías, gubernaturas, la jefatura del Distrito Federal, y posteriormente la Presidencia de la República.

Asimismo, desde el nivel municipal se fueron formando la mayoría de los cuadros políticos y administrativos que luego gobernarían la Presidencia de la República, algunos estados y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. En la alternancia política mexicana los municipios han sido un factor importante para que este fenómeno se lleve a cabo sin un marcado caos administrativo o parálisis gubernamental, ya que fue en ellos y posteriormente los gobiernos estatales, los que sirvieron de escuelas a los funcionarios de partidos distintos al Partido Revolucionario Institucional.

También desde los municipios se empezó a buscar mayor participación en las decisiones, no sólo estatales sino nacionales, de la vida política del país, y a partir de las reformas de 1983, la participación municipal sería cada vez más activa en el espectro político nacional, pero siempre limitada, ya que si dominar a un gobernador incómodo era políticamente fácil (mediante los mecanismos ya comentados), lo era mucho más a un presidente municipal que también podía estar sujeto a presiones políticas por parte del gobernador de su estado o por la legislatura estatal.

La actual dinámica política de México, en la que el partido del Presidente municipal puede ser distinto al del gobernador de su estado o al del presidente de la República, ha revitalizado la actuación de los municipios, ya que ahora también son un control de poder en las entidades federales. Recordemos, que una de las facultades de algunos Ayuntamientos mexicanos es la de aprobar las reformas a las Constituciones de sus estados por mayoría simple o cualificada (según sea al caso) de los Ayuntamientos del estado, y mediante esta facultad pueden también velar por sus competencias y por el equilibrio del poder en su entidad.<sup>31</sup> Sin embargo, en la práctica política mexicana no se ha usado este mecanismo para bloquear reformas o adiciones, y los municipios sólo se han limitado a cumplir con este formalismo o protocolo legal, situación similar a la que ha sucedido entre la Federación y las legislaturas de los estados con las reformas a la Constitución general de la República.

El capítulo pendiente en el orden municipal es apartar la idea de que el municipio es una instancia menor y subordinada al gobierno del estado o a la Federación, y dar paso a la creación de una verdadera conciencia entre los ciudadanos y órganos del poder, de que el municipio, es un ente autónomo sólo regido por los límites y competencias que le asigna la Constitución, las leyes que de ella emanan, y la

<sup>30</sup> Según datos de la OCDE (1998) del 100% del gasto público total del país, a los gobiernos municipales les correspondía ejercer un 3.44%, el gobierno federal el 80.40%, los estados el 12.45% y al Distrito Federal el restante 3.69%. Estos porcentajes nos indican que la proporción de recursos manejados por los municipios es mínima en relación con los recursos que manejaba el gobierno federal.

<sup>31</sup> Es decir, que cuando la legislatura de un Estado modifique o reforme su Constitución por mayoría cualificada (según sea el caso), también se necesitará de la aprobación de los Ayuntamientos para que proceda dicha reforma o modificación, la cual puede ser por mayoría simple o cualificada. Como ejemplo de lo anterior se encuentra la Constitución Estatal del Estado de Querétaro que dice en su artículo 103: *"Esta Constitución es la Ley fundamental del Estado y sólo podrá reformarse por el voto de las dos terceras partes del número total de sus integrantes de la Legislatura y por las dos terceras partes de los Ayuntamientos"*. O también la Constitución Estatal del Estado de Guanajuato (1984) que en los artículos 142 y 143 dice: *"Esta Constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán la Ley Suprema del Estado de Guanajuato. Artículo 143. En todo tiempo puede ser reformada o adicionada la presente Constitución. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, es indispensable que el Congreso las apruebe por el voto de cuando menos el setenta por ciento de sus miembros y, además, sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos"*.

Constitución de su estado y las leyes que de ella derivan, y no es un tercer nivel de gobierno, sino un orden de gobierno instaurado de forma horizontal junto al gobierno estatal y federal.<sup>32</sup> Como resultado de lo comentado en párrafos anteriores y de la dinámica política mexicana, surge la reforma constitucional de 1994<sup>33</sup> al artículo 105, la que vino a dar personalidad jurídica a los municipios para interponer una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando su esfera de autonomía o competencia le sean violadas.

## Capítulo I: El municipio mexicano

### *El municipio mexicano*

Como hemos adelantado, el municipio mexicano tiene sus antecedentes más remotos en el *Calpulli*. Según Moisés Ochoa Campos: "(...) el municipio prehispánico lo encontramos en los grupos familiares o clanes, cuyos miembros explotaban la tierra en común".<sup>34</sup>

Reitera Ochoa Campos, que nuestro primitivo municipio lo fue de carácter agrario. Fincado en relaciones de parentesco y de derecho consuetudinario, los *calpullis* no eran elementos aislados sino constituían clanes, y estos a su vez tribus; sustentados en ese derecho consuetudinario, se respetaba las jerarquizaciones de poder en él; designaban a sus funcionarios que tenían facultades, algunos de carácter administrativo y otros judiciales; tal situación organizativa, nos demuestra la existencia de incipientes municipios<sup>35</sup>.

En 1519, Hernán Cortés, a nombre del Rey Don Carlos, fundó en nuestro país el primer municipio en la América Continental, conocido como la Villa Rica de la Vera Cruz. Con la fundación, La Armada se transformaba en un municipio español gobernado democráticamente por un Cabildo. Se nombraron: *Alcaldes, Regidores, Alguacil Mayor, Procurador General, y escribano del Ayuntamiento*, etcétera.

El Cabildo recién constituido, decretó el cese de Cortés como Capitán General y Justicia Mayor, (poderes que tenía otorgados por Diego de Velásquez, gobernador de Cuba, contra quien se había revelado por pretender relevarlo del mando de la expedición) y luego, lo nombró Capitán General y Justicia Mayor. La creación del Municipio, bajo las reglas del Fuero de Castilla, legitimó a Cortés el mando de la expedición. Como quiera entenderse, triquiñuela o ficción o aguda perspicacia jurídica constituyó el acto que dio origen y legitimaba la conquista de este país. El segundo municipio establecido por Cortés en tierras mexicanas, fue en la ciudad de México inmediatamente después de la caída de la gran Tenochtitlán, hacia el año de 1520. Tres siglos de dominación española y la mezcla de razas será la base de nuestra nación<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> En este sentido opina García Sánchez al afirmar: "Que cuando la Federación realiza una injerencia prepotente e injusta (refiriéndose a las intervenciones políticas al margen de la ley) crea, con los estados que intervienen, una relación de preeminencia y subordinación inadmisibles desde las bases de su poder soberano y autónomo. La concepción de una jerarquía prepotente de la Federación hacia los estados federados, destruye el supuesto de igualdad jurídica entre ambas soberanías y trae como resultado la negación del derecho de la igualdad y de la justicia, que son la esencia misma del trato, expresado en el pacto federal". Cfr. GARCÍA SÁNCHEZ, José. *El municipio (sus relaciones con la Federación)*. Porrúa, México, 1986. p. 32.

<sup>33</sup> La reforma fue publicada el 31 de diciembre de 1994, por lo que su entrada material en vigor fue hasta 1995.

<sup>34</sup> RODRÍGUEZ VALADEZ, Juan Manuel. *Apuntes de Derecho Constitucional Mexicano*. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Zacatecas 2000, p. 84.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> Cfr. OCHOA CAMPOS, Moisés. *El Municipio*, asevera que el segundo municipio lo fundó Cortés en Tepeaca (Puebla) el 15 de agosto de 1520, y lo denominó **Villa Segura de la Frontera**.

Cuando en 1519, se integró el primer ayuntamiento en las colonias de América<sup>37</sup>, desde ese momento encontramos la combinación de elementos prehispánicos e hispánicos, aunque con una preponderancia de los segundos. El gobierno y la organización locales cobraron una importancia fundamental en la época colonial, para el conquistador constituyó un elemento básico en el proceso de consolidación de nuevos descubrimientos. El dispositivo local estuvo conformado por los cabildos, que los hubo de españoles y después de indígenas.

La vida municipal de Nueva España tuvo su auge y desarrollo hasta que la creación de las Intendencias, (en el siglo XVIII) durante el periodo de los borbones, quebrantó sus rasgos autónomos. Durante el gobierno de Felipe V se decidió incrementar el manejo centralizado de la administración gubernamental. Las decisiones políticas y administrativas ya no dependían de manera primordial del virrey ni de los ayuntamientos. La centralización se vincula con el proyecto modernizador que los borbones implantaron.

La centralización del poder empezó a consolidarse en 1786 con Carlos III, cuando se crearon 12 intendencias en el Reino de la Nueva España (antecedente de las posteriores entidades federativas), que fueron: La Intendencia General de la Capital de México y las once provincias que comprenden la Ciudad de Puebla de los Ángeles, la Ciudad y Plaza de la Nueva Veracruz, la Ciudad de Mérida, la Ciudad de Antequera de Oaxaca, la Ciudad de Valladolid de Michoacán, la Ciudad de Santa Fe de Guanajuato, la Ciudad de San Luis Potosí, la Ciudad de Guadalajara, la Ciudad de Zacatecas, la Ciudad de Durango, y la Ciudad de Arizpe que se extendía hasta Sonora y Sinaloa.

Los ayuntamientos quedaron subordinados al poder de los intendentes. La centralización de las decisiones fue consecuencia de los propósitos del despotismo ilustrado de los borbones, a saber: *dotar de una mayor unidad de mando a las acciones de gobierno y la administración*.<sup>38</sup>

## ***Desarrollo municipal mexicano, siglo XIX***

### *Periodo 1808 a 1900*

En 1808, las ideas liberales empezaron a tener receptividad en favor de las instituciones republicanas, las cuales se vieron concretadas en la Constitución de Cádiz de 1812. Diversas modificaciones se generaron, esa legislación a la Nueva España, entre ellas le dio a la vida municipal el estatuto constitucional; por primera vez hubo ayuntamientos constitucionales elegidos por ciudadanos y desapareció la división entre República de indios y las ciudades españolas. También provocó la multiplicación de ayuntamientos.

El Cabildo de la ciudad de México, su Síndico, Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, secundado por algunos integrantes de aquel cabildo, propugnó en 1808 y porque se declarase el desconocimiento de la autoridad metropolitana, y en representación del pueblo y su soberanía el cabildo tomara las riendas del poder. En opinión de Ochoa Campos, la representación del Cabildo contenía dos puntos de trascendencia para la evolución del pensamiento político de aquella época:

- 1.- El de la soberanía popular, *exigiendo que, los asuntos arduos, se consultasen con los súbditos y naturales, a través de juntas en que participasen los Ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo.*

<sup>37</sup> **Alcaldes Ordinarios:** Alfonso Hernández Portocarrero, Francisco de Montejó; **Regidores:** Alonso de Ávila, Pedro de Alvarado, Diego de Alvarado, Gonzalo de Sandoval. **Alguacil Mayor:** Juan de Escalante. **Capitán de Entradas:** Pedro de Alvarado. **Maestro de Campo:** Cristóbal de Olid. **Alférez Real:** Corral. **Procurador:** Álvarez Chico. **Tesorero:** Gonzalo Mejía. **Contador:** Alonso de Ávila. **Alguaciles del Real:** Ochoa Alonso de Romero, Escribano: Diego de Godoy.

<sup>38</sup> Resumiendo, podemos distinguir en la evolución municipal hispánica, dos grandes etapas: 1.- La de los Municipios Insulares, 1492 a 1519. 2.- La etapa de Los Municipios Continentales a partir de 1519.

- 2.- El de la soberanía nacional, *asumida por el impedimento del monarca y representada por las autoridades municipales.*

El Ayuntamiento de 1808, pretendía:

- \* Ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la colonia.
- \* Convocar a un Congreso de Ayuntamientos, para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España.

En la época posterior al estallido de la revolución de 1810, los cabildos jugaron un papel destacado en el proceso de independencia; podría afirmarse que éstos recuperaron y evidenciaron la naturaleza del orden local de gobierno, directamente vinculado a las necesidades, aspiraciones y anhelos de la ciudadanía.

La Constitución de Cádiz de 1812, habló del municipio<sup>39</sup> y se instauró la figura de los tristes célebres Jefes Políticos, quienes dominarán al municipio durante todo el siglo XIX, hasta la promulgación de la Constitución de 1917 en que desaparecieron. En esa Constitución, se tomó la cuestión municipal en los Artículos 309 al 316, 321, incisos tercero y cuarto; 322 al 329, 331 y 335, incisos primero al cuarto y sexto<sup>40</sup>. Estableció la cimentación más sólida y técnica de los principios jurídicos —de aquella época— que norman la organización del municipio; al establecer la elegibilidad de sus miembros y la durabilidad de sus cargos; ya que no se permitía la reelección inmediata.<sup>41</sup>

- 1).- Puntualizó la función democrática de la administración local.<sup>42</sup>
- 2).- Sirvió de modelo a la legislación expedida con posterioridad en relación a la estructura del Régimen Interior de los Pueblos.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> El constituyente novohispano representante de la provincia de Coahuila, Miguel Ramos Arizpe interpuso en 1811 *Creación de Municipalidades y elección de ayuntamientos*, ante las Cortes de Cádiz, fue incorporado en el Título VI, capítulo I de la *Constitución Política de la Monarquía Española*. Véase ACEDO ANGULO, Blanca. *Soberanía y libertad municipal 1811-2014...* Op. Cit. pp. 1 y 2.

<sup>40</sup> **Constitución Política de la Monarquía Española**. Imprenta Real. Promulgada en Cádiz en 1812. pp. 93-102.

<sup>41</sup> Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *Las constituciones históricas españolas*. Editorial Civitas. Madrid, 1986. p. 111; el autor citado, comenta que *el sistema electoral recordaba al existente para las elecciones de los diputados, ya que los ciudadanos de cada pueblo, en diciembre de todos los años, debían elegir, proporcionalmente a su número, un determinado número de electores que, a su vez, habían de proceder a nombrar en el mismo mes y por mayoría absoluta de votos el alcalde, los regidores, y los procuradores síndicos, los cuales entraban a ejercer sus cargos el 1º de enero del año siguiente al de la elección.*

<sup>42</sup> Cfr. ANNINO, Antonio. "Voto, tierra, soberanía. Cádiz y los orígenes del municipalismo mexicano", en *Revoluciones hispánicas*. Ediciones Guerra Complutense. Madrid, 1994. p. 270. Annino sostiene que, el factor y elemento catalizador del sentimiento de autonomía municipal entre los mexicanos fue la posibilidad de elegir democráticamente los Ayuntamientos en los pueblos, derecho consagrado en la Constitución de 1812; y de RENDÓN HUERTA, Teresita. *Derecho municipal*. Editorial Porrúa. México, 1998. p. 105. Señala Teresita Rendón: *No olvidemos que desde el Cabildo de la Ciudad de México se iniciaron los primeros brotes independentistas y de soberanía, cuando desde éste se declaró insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII, obligado por Napoleón, exponiendo el "acta del ayuntamiento de la Ciudad de México", que desconoce todo funcionario que viniere nombrado por España, y pide al virrey Iturrigaray que gobierne por comisión que el ayuntamiento le otorga y en representación del Virreinato. Este intento independentista en nombre de Fernando VII fue frustrado por un grupo de españoles encabezados por el hacendado Gabriel Yelmo, quien detuvo al virrey Iturrigaray y a los dirigentes criollos promotores de la emancipación.*

<sup>43</sup> No olvidemos que desde el Cabildo de la Ciudad de México se iniciaron los primeros brotes independentistas y de soberanía, cuando desde éste se declaró insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII, obligado por Napoleón, exponiendo el "acta del ayuntamiento de la Ciudad de México", que desconoce todo funcionario que viniere nombrado por España, y pide al virrey Iturrigaray que gobierne por comisión que el ayuntamiento le otorga y en representación del Virreinato. Este intento independentista en nombre de Fernando VII fue frustrado por un grupo de españoles encabezados por el hacendado Gabriel Yelmo, quien detuvo al virrey Iturrigaray y a los dirigentes criollos promotores de la emancipación. Cfr. RENDÓN

Bajo la Constitución de 1812, señala en materia de Gobierno, que lo presidía un Jefe Político —donde hubiere— o por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos. El pueblo los elegía. El Ayuntamiento se integraba por: Alcalde o Alcaldes; Regidores; Procurador; Síndicos; Secretario; nombrado por el Ayuntamiento a pluralidad absoluta de votos. Requisitos para ser Alcalde o Síndico, según artículo 317 de la Constitución gaditana: I.- Mayor de 25 años o con 5 años mínimo de residencia en el pueblo; y II.- La Ley determinaría otros requisitos.

Eran Impedimentos: ser empleado público que estuviera en ejercicio y con nombramiento del Rey; y no se comprendería impedidos, a los que integraban las Milicias Nacionales.

Ordenó, se constituyese ayuntamiento *en donde no lo hubiere, o en donde por conveniencia debiera integrarse*, señalando como requisito para constituir Ayuntamientos: “*mil almas*” en el territorio; también se delimitaba *en materia de elecciones*: nombrar a los integrantes del Ayuntamiento; los ciudadanos se reunirían en diciembre para elegir a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores que residieren el mismo pueblo y estuviesen en ejercicio de sus derechos de ciudadano; nombrar los electores en el mismo mes *a pluralidad absoluta de votos* el Alcalde o Alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos para que entraran a ejercer sus cargos el 10 de enero del siguiente año. *En cuanto a la duración de los cargos*: alcaldes se mudaban todos los años; los regidores por mitad cada año; lo mismo los procuradores síndicos donde había dos; cuando había uno solo se mudaba todos los años. No se permitía la reelección, hasta pasados dos años. Naturaleza de los cargos: Concejil, nadie podía excusarse sin causa legal.<sup>44</sup>

Por su parte, el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, elaborado por Jesús del Valle, Fray Servando Teresa de Mier y Lorenzo de Zavala, el cual establecía que *los ciudadanos elegirían los miembros del Ayuntamiento, siendo los oficiales en número proporcional a los habitantes de la población, desde un alcalde, dos regidores y un síndico, en las de menos de mil habitantes, hasta cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos en las de más de sesenta mil habitantes. Los ayuntamientos debían proporcionar a los Congresos Provinciales, para su aprobación o reforma, los arbitrios necesarios para satisfacer los gastos públicos.*<sup>45</sup>

**El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana** (conocida como Constitución de Apatzingán), del 23 de octubre de 1814 *hizo una pobre alusión al Municipio*, al establecer que “*en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y la felicidad de los ciudadanos*”.<sup>46</sup>

El *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, suscrito en la ciudad de México<sup>47</sup> el 18 de diciembre de 1822, retomó la figura municipal en: *el Artículo 24, señalaba que la elección de los ayuntamientos para 1823, se haría conforme a lo que determinara la Junta Nacional Instituyente; el numeral 44 al 54, hace referencia del gobierno supremo en relación a las provincias y pueblos del Imperio, y todo*

HUERTA, Teresita. *Derecho municipal*. Editorial Porrúa. México, 1998. p. 105.

<sup>44</sup> **Constitución Política de la Monarquía Española**... Op cit. Determinaba como funciones: *las de Policía de Sanidad y Comunidad; auxilio al alcalde en lo relativo a seguridad de las personas y bienes de los vecinos; recaudación y repartimiento de las contribuciones; y remisión de éstos a la Tesorería respectiva; vigilancia de las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos que se pagaban con Fondos del Común; cuidado de la observancia de las normas prescritas respecto de Hospitales, Hospicios, Casas de Expósitos y otros establecimientos de beneficencia; vigilancia de la construcción de caminos, calzadas, puentes, montes y plantíos del común y de todos los otros públicos de necesidad, utilidad y ornato; formación de ordenanzas del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provisional. promoción de la agricultura, industria, comercio y cuanto fuera útil y beneficioso.*

<sup>45</sup> Consúltase sitio de internet: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>

<sup>46</sup> Ver artículo 18 y especialmente el artículo 208 de la citada carta fundamental.

<sup>47</sup> *El Primer Imperio Mexicano*, periodo que siguió a los Tratados de Córdoba, se extendió desde 1821 a 1823.

en relación con los jefes políticos en control de los ayuntamientos; y acerca de elecciones de alcaldes, regidores y síndico en los artículos 91, 92 y 94.<sup>48</sup>

En las Bases segunda y quinta del **Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana**, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823, se habló de la cuestión municipal.

Durante el siglo XIX, al surgir el país como nación independiente, y a partir de 1824 como república federal, los estados procedieron a la organización de su administración interior.<sup>49</sup> Muy superficialmente, se habló de la cuestión municipal en los Artículos 21 y 22 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana<sup>50</sup>, fechada en la ciudad de México el 31 de enero de 1824. Los Artículos 158, 159 y 161 fracción I, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, tiene una breve referencia al gobierno municipal. Ni en las actas constitutivas ni el texto de la Constitución de 1824, se hizo referencia a los municipios; se busca justificar la omisión, aduciendo: *que les correspondía a los regímenes interiores de los estados, la regulación del modo en que habían de operar éstos. Sin embargo, ni la regulación federal, ni la de los estados le tomaron en cuenta o legislaron*. Sólo podría ser aplicable de manera indirecta el Artículo 161).

La Constitución Centralista de 1836, implementó el acceso a los cargos públicos a la “*gente pudiente*”<sup>51</sup>, e increíble por su tendencia conservadora, que hubiese tratado lo referente a los cabildos; *dicha Constitución reglamentó conforme a sus intereses la figura municipal, determinando que los puestos públicos del ayuntamiento, fueran sólo accesibles a la gente decente, considerando como tales a los ciudadanos que tuviesen determinados ingresos anuales —500 pesos de renta o producto que les generasen sus bienes—*; <sup>52</sup> resultando obvio, que dicha disposición marginó y dejó fuera a la inmensa mayoría de la población mexicana de aquella época. Se instituyó una municipalidad traducida en Distritos, Partidos y Departamentos, como expresión de división territorial y administración política.<sup>53</sup> En la Sexta Ley la cuestión municipal se registró en los Artículos 3º al 5º; 8º al 11; 16, 18, fracciones I y II; 19, 21 al 23 y 25, haciéndose mención del Ayuntamiento, de la competencia y algunos otros aspectos administrativos del municipio, como la existencia de autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y autoridades superiores, en los llamados Subprefectos.

En los Artículos 9º al 11 de las *Bases Constitucionales de la República Mexicana*, suscritas en la ciudad de México el 23 de octubre de 1835, abordó la cuestión municipal.

En el *Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836*, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840,<sup>54</sup> abordó la cuestión municipal en sus artículos 129 al 132, 133, fracciones IX, XIII

<sup>48</sup> *La república federal mexicana: gestación y nacimiento*. Obra conmemorativa de la fundación de la República Federal y de la creación del Distrito Federal. Volumen VII. Passim, pp. 65-89

<sup>49</sup> La vida y la administración municipal sufrieron un paulatino proceso de dependencia, supeditados a los gobiernos estatales y a las autoridades intermedias prevalecientes (prefectos, subprefectos y jefes políticos). *Los ayuntamientos se fueron definiendo en el número de integrantes y en sus funciones, que cada vez más, fueron cubriendo todas las actividades sociales, políticas y económicas de los municipios. El desarrollo y los cambios de la administración municipal estuvieron relacionados con el desarrollo de cada estado de la República*. En la primera década de vida independiente, el control de la vida local se convirtió en requisito indispensable para lograr la definición de cada una de las entidades federativas, por lo cual las primeras normas legislativas estatales sobre organización municipal, incorporaron elementos para homogeneizar el gobierno municipal y vigilar su operatividad a través de las autoridades intermedias entre el gobernador y los ayuntamientos.

<sup>50</sup> Consultable en sitio web: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>

<sup>51</sup> **La Sexta Ley**, señala en su artículo 6º fracción V que *para ser Gobernador de un Departamento debe tener un capital que le produzca dos mil pesos a lo mínimo*.

<sup>52</sup> *Ibid.* Véase **artículo 24** de esa misma Ley.

<sup>53</sup> De ésta manera, los esfuerzos federalistas por constituir una nación se vieron interrumpidos por el gobierno centralista (entre 1836 y 1846). La reestructura político-administrativa que buscaba la centralización política y administrativa fue de cobertura amplia extendiéndose hasta la vida municipal, de tal suerte que muchas de las medidas adoptadas prevalecieron a lo largo del siglo XIX y principios del presente, como fueron las relacionadas con las finanzas públicas, con la red de autoridades locales y con la precisión de obligaciones y funciones de los ayuntamientos. En estos años disminuyeron los ayuntamientos y sus integrantes tenían que contar con recursos económicos superiores al común de los ciudadanos.

<sup>54</sup> Consultable en internet: [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Nacion\\_Mexi](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Nacion_Mexi)

y XVII; 134 al 136, 138, 140, 143, 146 al 148 y 150. Resulta importante resaltar el voto particular del diputado José Fernando Ramírez sobre el *Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836*, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, que intentó fortalecer la figura municipal.<sup>55</sup>

Otro antecedente importante, se advierte en los Artículos 45, 46, 48, 136, 141 y 146 del *primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana*, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842. También el Artículo 23 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año.

Igual en los Artículos 99, 103, 106 y 157, del *segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana*, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842. El municipio se retomó en los Artículos 131, 133, 134, fracciones XIII y XVII; y 136 al 139, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.

Señalaba como base de la división territorial a los Departamentos, éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Hace referencia al municipio, pero sin señalarle las bases de su estructura, dejando en manos de las Jefaturas Departamentales la implantación, integración y organización de las municipalidades, así como la fijación de la competencia de sus autoridades.

### La Ley Lerdo y Constitución de 1857

Con el Plan de Ayutla (en 1854) y al concluirse la dictadura del general Antonio López de Santa Anna se inició la etapa histórica conocida como la Reforma, que se prolongó hasta la restauración de la República, una vez rechazado el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, en 1867. En esta etapa se dieron bases imprescindibles para la modernidad del Estado Mexicano al desatarse un proceso de secularización.

*En la vida municipal hubo transformaciones importantes sobre las que se sustentó el desarrollo. Estas fueron promovidas por la Ley de desamortización de los bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas, y por la segunda Constitución federal de 1857.* En los Artículos 114, 117, fracciones I, XIII, XVI y XXV; 121 y 122 del *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*,<sup>56</sup> dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, se abordó la cuestión municipal.

Igual suerte sufrió el municipio. En los Artículo 110 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana<sup>57</sup>, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.

Señalamos la ley de desamortización, en razón de los efectos que le produjo a los -de por sí- exiguos bienes del Municipio<sup>58</sup>, y se le conoce también con el nombre de Ley Lerdo. Pese a que especificaba que los bienes de manos muertas, serían desamortizados -*dicha ley comprendía tanto fincas rústicas y urbanas de corporaciones civiles y religiosas*-, se exceptuaban de afectación la propiedad de las comunidades indígenas y bienes raíces del municipio; sin embargo, al momento de aplicarse, afectó los bienes excluidos.

La ley de desamortización quedó plasmada en el artículo 27 de la Constitución federalista de 1857. En esta, no se discutió esencialmente nada acerca del municipio, y cuando se le toca, se hace de manera muy concreta sobre el Ayuntamiento de la Ciudad de México, pero sobre el municipio en general, nada.

[cana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](#)

<sup>55</sup> Consultable en internet: [http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/Voto\\_diputado\\_Jose\\_Fernando\\_Ramirez\\_6\\_30\\_1840.pdf](http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/Voto_diputado_Jose_Fernando_Ramirez_6_30_1840.pdf)

<sup>56</sup> Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>

<sup>57</sup> Disponible en el sitio web: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1856/06/16-junio-1856-Proyecto-de-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Rep%C3%ABlica-Mexicana.pdf>

<sup>58</sup> Véase el artículo 8º

Bajo esta Constitución, el Municipio no se elevó a rango constitucional. Uno de los constituyentes J. M. Castillo Velasco presentó un proyecto de adiciones sobre municipalidades sumamente completo.<sup>59</sup> Se reformó la Constitución de 1857 en su Artículo 109 y determinó que los Estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que hubiese autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.<sup>60</sup>

En plena guerra de reforma, son nuevamente los conservadores los que se ocupan del municipio. Efectivamente, el gobierno del General Miramón asentado en la capital de la república, dictó en 1859 la Ley de la Municipalidad de México y de sus Fondos; a pesar de que dicha ley no se aparta de la tendencia de reducir las facultades de los Ayuntamientos, si se nota el interés de los conservadores de preservar dicha institución —aunque sea, para manejarla de acuerdo a sus intereses—.

### Del segundo Imperio 1865 a los albores de la revolución mexicana de 1910

El Imperio de Maximiliano, entre 1863 y 1867, atendió los aspectos y problemas asociados al ámbito local, y a la administración interior con base en algunas categorías de política y gobierno liberal que se encontraban ya establecidas. Incorporaron características del modelo departamental francés establecido en la época napoleónica. Las instituciones de la administración interior embonaron con relativa facilidad con los ajustes establecidos o refrendados en la época del Segundo Imperio.

El *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865*,<sup>61</sup> emitido por el Emperador Maximiliano de Habsburgo, instauró un régimen policiaco de control absoluto, subprefectos y alcaldes, dejando los ayuntamientos solamente las funciones deliberativas de la esfera local.

Cuestión que se advierte en los Artículos 28, 29, 33 al 38, 39, fracciones I, III y IV; y 40 al 44, del citado *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1856.<sup>62</sup>

Esto es, los departamentos quedaban bajo la tutela administrativa de los prefectos imperiales y un consejo de gobierno. Los distritos eran administrados por subprefectos y los ayuntamientos, por los alcaldes; éstos eran elegidos por los jefes de departamento. Las contribuciones al municipio, eran designadas por el emperador, según los proyectos de los ayuntamientos.

En este período imperial emitió la Ley sobre la organización de la Hacienda Municipal, la cual declaraba como *bienes propios de los ayuntamientos a los censos, rentas y pensiones de agua; renta de terrenos sin desamortizar; los mercados, alhóndigas, rastros, mataderos y demás propiedades territoriales no desamortizables así como los valores de toda especie perteneciente a los municipios. Además, se estableció un derecho adicional de 20 por ciento sobre la contribución que el municipio cobraría para el erario general, dicha recaudación y administración de impuestos, derechos, gabelas, pensiones, alquileres de fincas y demás percepciones de los ayuntamientos los efectuaba una oficina denominada **administración de propios***.<sup>63</sup> Estas notas se asientan independientemente de la postura política que les dio origen, por la importancia que reviste.

<sup>59</sup> Al respecto véase, DEL CASTILLO VELASCO, José María. *Soberanía popular y libertad municipal* (1856) en ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*. El Colegio de México, México, 1956. pp. 362-365.

<sup>60</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Legislatura VIII, tomo 3, 5 de abril de 1878 y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, IX Legislatura, tomo I, 7 de diciembre de 1879.

<sup>61</sup> *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*. Imprenta de J. M. Andrade y F. Escalante. México, 1865.

<sup>62</sup> Véase sitio de internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>

## Municipio en el porfiriato

La extinción del Imperio de Maximiliano trajo consigo, la restauración de la república y posteriormente, el porfiriato. Entre 1867 y 1911 se inició el proceso de fortalecimiento de la centralización del Ejecutivo. Se entró en la fase de la era de los jefes políticos, instrumento básico de centralización; con ello el municipio se vio supeditado a las autoridades distritales y estatales. *El control municipal, que se había iniciado a principio del siglo XIX era un hecho a finales de ese siglo. Los ayuntamientos vieron más restringida su acción en la medida que los pueblos y demás centros de población se alejaban de la esfera y núcleo de aquellas autoridades. El abismo entre autoridades y habitantes se fue haciendo más profundo. Los ayuntamientos tenían restringidos sus actos en diversos ramos, como en el manejo de sus presupuestos y en las elecciones populares.* Durante el porfiriato se descuidó el aspecto político y la representatividad en favor del desarrollo agrícola e industrial, del fomento de los ferrocarriles y de obras públicas, y de la eficacia administrativa.

Durante los periodos de gobierno del general Porfirio Díaz, la realidad municipal fue la siguiente: *el centralismo cobró mayor fuerza y terminó con la vida municipal que de por sí era débil, pasando a ser instancia secundaria y subordinada definitivamente a los prefectos políticos, figura que era superior jerárquicamente a los ayuntamientos y representaba una autoridad entre éstos y el gobierno.*

Los ayuntamientos tenían únicamente la función de cuerpos consultivos concediéndoles solamente facultades relativas a la vigencia y a la vigilancia y a la prestación de algunos servicios públicos. En cambio a los prefectos se les atribuía realmente el gobierno y control de las municipalidades indicando expresamente en el artículo 32 de la Ley Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que los ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del prefecto político.

Más adelante, la *Ley de Organización Municipal de 1903*, relativa al Distrito Federal cuyas disposiciones se extendieron a todo el país, señalaban que los prefectos políticos serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades (artículo 60); que también serán sus jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado.

Lo anterior significaba que los prefectos eran representantes del centralismo político y presidentes natos de los ayuntamientos.

Por su parte, la *Ley General de ingresos de las municipalidades de la República Mexicana en 1897*, establecía como clases de ingresos: rentas propias, impuestos municipales, asignaciones de impuestos federales subvenciones del gobierno federal, ingresos extraordinarios y accidentados.

A pesar de tales disposiciones, los ingresos de los municipios eran deficientes y hubo de pasar largo tiempo para que se incrementaran los recursos de las localidades. Durante el gobierno de Porfirio Díaz los municipios eran considerados la parte más insignificante de la estructura política y economía del país. Los municipios fueron gobernados por regidores que eran designados previamente por los gobernadores de los estados y después electos por el voto del pueblo. El régimen partidista sólo los tomó en cuenta para que apoyaran los procesos electorales de diputados, quienes determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.

El Municipio a fines y principios de siglo, estuvo gravemente sometido. Su autonomía era letra muerta, lo que dio como resultado uno de los postulados de la Revolución: El Municipio libre. Este periodo se caracteriza por la nefasta presencia de los Jefes Políticos (donde la generalidad de sus actos se encuentra el abuso y el despotismo); figura jurídica política intermedia entre el estado y los municipios. En esta época, nuestro país se encuentra dividida administrativa y políticamente en un número variable de Distritos. No resultará extraño que la restauración del municipio, fuese una demanda del pueblo mexicano, dentro de los lineamientos y exigencias de la revolución de 1910.

→ La cuestión municipal fue abordada en el **Plan de la Noria**, suscrito por Porfirio Díaz en noviembre de 1871.

- También en el **Preámbulo del Plan de Tuxtepec**, reformado el 21 de marzo de 1876 en Palo Blanco, suscrito por Porfirio Díaz.
- En la **Reforma del artículo 109** de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 21 de octubre de 1887, modificó la cuestión municipal.
- En los **puntos 45 y 46 del Programa del Partido Liberal Mexicano**, fechado en la ciudad de San Luis Missouri, EE.UU., el 1º de julio de 1906, que se pronunciaba por la desaparición de los jefes políticos y el fortalecimiento municipal.
- El Preámbulo del **Plan de San Luis Potosí**, suscrito por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, que retomaba el fortalecimiento municipal.
- El Punto 29 del **Pacto de la Empacadora**, suscrito por Pascual Orozco Jr., el 25 de marzo de 1912.
- Los **Artículos 2º y 3º** de las adiciones al **Plan de Guadalupe** realizadas por Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914.
- El Decreto que reformó el **artículo 109 de la Constitución de 1857**, expedido por Venustiano Carranza en la ciudad de Veracruz, el 25 de diciembre de 1914. Y por último, el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916.<sup>63</sup>

### *Municipio y Constitución de 1917*

Nuestra Carta Magna cumple 100 años. Es la más antigua de América Latina y probablemente también la más reformada. Hasta el 5 de febrero de 2013 se habían publicado 205 decretos de reforma, que abarcan a casi el 80% de los artículos constitucionales. Los hay que han sido modificados en más de 40 ocasiones, como el artículo 73 relativo a las facultades del Congreso de la Unión que ha sido reformado 65 veces. Cuestión que no debiese asombrarnos, a menos que seamos partidarios del *common law*.

Es cierto que la Constitución que nos rige es diferente a la que fue escrita por los Diputados Constituyentes en el Teatro de la República de Querétaro a partir del 1º de diciembre de 1916, cuando el entonces Presidente de la República Venustiano Carranza pronunció el discurso de apertura de los trabajos constituyentes y presentó el proyecto de reformas que pretendía hacerle a la Constitución del 5 de febrero de 1857. El país ha cambiado notablemente de 1917 a nuestros días y la Constitución lo ha hecho también de forma intensa. Hemos pasado de un país de 15 millones de habitantes, mayormente rural y con pocas vías de comunicaciones, a un país de 120 millones de habitantes, en el que el 70% de ellos vive en ciudades grandes y medias, y con aceptables vías de comunicación. Es un México muy distinto al de hace 100 años.<sup>64</sup>

El ambiente que se vivía al despuntar el siglo XX era de una amplia efervescencia política; el problema de la vida municipal y su relación con los niveles estatal y federal se hacía por momentos, irresistible; todo apuntaba a una necesaria reforma municipal. Ésta se plasmó en el artículo 115 de la Constitución federal de 1917 y en las consecutivas constituciones estatales. La tesis de Municipio Libre se planteó y concretó en diversos planes, programas e iniciativas. No hubo programa ni plan revolucionario, que no abogase por la plena libertad municipal, e incluso, sugiriese alternativas para su mejoramiento.

La Constitución producto de la revolución de nuestro pueblo, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, tuvo diputados sobresalientes en el ámbito municipal, como: Hilario Medina y Heriberto Jara. La libertad

<sup>63</sup> Cámara de Diputados XLVI legislatura del Congreso de la Unión. *Derechos del pueblo mexicano*. Tomo VIII. 1967. pp. 296-309.

<sup>64</sup> Escribía CARBONELL, Miguel. *México en la encrucijada: ¿modernidad o barbarie?* UNAM. Editorial Flores e Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. México, 2014. P. 21

municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. El Plan de Partido Liberal Mexicano, el 1º de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; y así, en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos en el periodo porfiriano y restablecer el poder municipal.

Los Jefes políticos:

*“eran (...) caciques segundones de ingrata memoria. Dependían administrativamente del gobernador del Estado y estaban de hecho sometidos a la voluntad de los hacendados de su jurisdicción. La mayor parte de tales pequeños funcionarios fueron durante largos lustros azote de los ciudadanos más pobres e ignorantes y origen en buena parte del general descontento, representantes de la injusticia y de la arbitrariedad”*.<sup>65</sup>

El *Plan de San Luis*<sup>66</sup> expresaba el ideario liberal de la época que se reflejaba en los principios de la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano. En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los once que se expresaban: el principio de no reelección desde el Presidente de la República, de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales.

El *Plan de Ayala* fue la base para que Emiliano Zapata en 1911, dictara la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos, en esa ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.<sup>67</sup>

Asimismo, en el *Plan de Guadalupe* y, más específicamente en las adiciones a este plan del 12 de diciembre de 1914, se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

El antecedente del municipio libre<sup>68</sup>, lo encontramos en la Constitución del Estado de Chihuahua, que por iniciativa del gobernador Abraham González antecedió tres años al decreto que estableciera el municipio libre, emitido en el puerto de Veracruz por el primer jefe del ejército constitucionalista Venustiano Carranza, el 25 de diciembre de 1914, en el que se establecen las bases y origen del actual artículo 115 de la Constitución de 1917.<sup>69</sup>

Las adiciones al plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914, el artículo segundo constituye la libertad municipal como institución constitucional<sup>70</sup> y en el decreto del 25 de diciembre del mismo año la figura del municipio queda instituida de la siguiente manera:

*Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:*

*Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.*

<sup>65</sup> MIRANDA JUÁREZ, Ma Angélica. “Ricardo Flores Magón. Precursor de la Revolución Mexicana”. Revista Alegatos. Núm. 75, mayo-agosto. México 210; allí cita a Jesús Silva Herzog respecto a los Jefes Políticos.

<sup>66</sup> Véase <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/594/14.pdf>

<sup>67</sup> Consúltese <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH8.pdf>

<sup>68</sup> El término municipio libre fue la acepción que utilizó el constituyente de 1917 para referirse al municipio como ente autónomo. Y a nuestro entender la palabra “libre” la usa como sinónimo de autonomía.

<sup>69</sup> Varios autores. *La Revolución Mexicana a través de sus documentos*. UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliográficas. Tomo IV. México, 1987. pp. 40 y 41.

<sup>70</sup> CONTRERAS, Mario y TAMAYO, Jesús. *México en el siglo XX 1913-1920. Textos y documentos*. UNAM. Tomo II. México, 1989. pp. 146-152.

*El Ejecutivo y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.*

*Los gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su cargo por un periodo mayor de seis años.<sup>71</sup>*

En este contexto y una vez vencidos los ejércitos de Zapata y Villa (llamado también *Ejército de la Convención*), se convocó a un Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, en la cual el 1º de diciembre de 1916 el primer jefe Venustiano Carranza manifiesta las iniciativas de reforma a la Constitución de 1857. Éstas fueron sus palabras ante los constituyentes y en relación con el municipio:

*El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las 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, 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, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.<sup>72</sup>*

Fue hasta la sesión de la tarde del miércoles 24 de enero cuando se llevó a cabo la quincuagésima novena sesión ordinaria donde la Comisión discutió el dictamen del proyecto del artículo 115 en el constituyente de Querétaro dicho proyecto fue el siguiente.<sup>73</sup>

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 porción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes del Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.*
- III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*

La fracción primera fue aprobada y suprimió la figura de los jefes políticos, eliminando la posibilidad de la existencia de autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y el gobierno de cada estado. La propia Constitución declaró al municipio libre y con ello cerró un capítulo de intervenciones constantes de los jefes políticos hacia la autonomía municipal, principio y demanda fundamental de la Revolución Mexicana.

La iniciativa, en su fracción segunda, pensaba que sería el municipio el encargado de cobrar todas las contribuciones. En favor de esta propuesta se encontraron constituyentes como Heriberto Jara.<sup>74</sup> Sin

<sup>71</sup> PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INHERM). anexo 1 II. México, 1987. pp. 83-87.

<sup>72</sup> RUIZ DE CHÁVEZ, Mario. *Antología constitucional mexicana*. Diario de debates núm. 12. México, 1992. pp. 66-84.

<sup>73</sup> PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución...* Op. Cit. pp. 499-550.

<sup>74</sup> Este constituyente en parte de su discurso expreso lo siguiente: "... no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no será efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna

embargo, en contra del proyecto se manifestaron otros diputados como Martínez Escobar, que se opusieron por considerar que los ejecutivos de los estados, al nombrar inspectores para percibir la parte de impuestos que le pertenecían al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio, invadirían la esfera municipal y en consecuencia, su autonomía. Por lo tanto, en el texto aprobado estableció que al municipio se le asignarían sus impuestos municipales por medio de las legislaturas de los estados, los cuales tendrían que estar definidos y delimitados, y que podrían recaudar libremente, además de las reformas a la forma de recaudar las contribuciones y como consecuencia de ésta, la propuesta de los inspectores también fue eliminada.<sup>75</sup>

En la misma fracción y en relación con la resolución de conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del Estado por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el criterio adoptado fue que se convertiría en un caos tanto jurídico como político, ya que se podría llegar a la anarquía en la relación entre los municipios y el estado, situación por la que se suprimió esta propuesta del texto aprobado ya que en ese momento se interpretó como una intromisión del centro en el régimen interior de los estados, además de que se equiparaba al estado con el municipio.

Esta facultad, en ese momento eliminada, los municipios la adquirirán en la reforma al artículo 105 constitucional de 1994, en la que a los municipios se les otorga capacidad jurídica para interponer una controversia constitucional contra el estado federado o la Federación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se le viole alguna de sus competencias o facultad por actos o leyes; éste fue el motivo por el cual los municipios fueron constantemente intervenidos por los otros dos órdenes de gobierno, sin que tuvieran la garantía de acudir a los tribunales. Las fracciones I y III no fueron objeto de modificación durante el debate que analizamos. Es importante señalar que, al establecer al municipio como base territorial y de organización administrativa y política del país como una de las decisiones políticas fundamentales en la Constitución de 1917,<sup>76</sup> el federalismo mexicano se aleja aún más del federalismo estadounidense, ya que éste se ocupó del municipio muchos años después.

En la actualidad, el municipio mexicano se encuentra ubicado y redactado en el título quinto, artículo 115 de la Constitución de 1917, de la siguiente forma:

*De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.*

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

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

como un bello capítulo” y sigue diciendo en otra parte del discurso “... las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que mejor capacitadas están para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros”. Cfr. *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*. H. Cámara de Diputados LV Legislatura- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo III. México, 1994. p. 309.

<sup>75</sup> En lo relativo a la propuesta que los municipios cobraran todos los impuestos se manifestó en contra el diputado Reynoso que argumentó lo siguiente: “... si la Federación cobrara todas las contribuciones sería muy difícil distribuirlas en los estados, y si los estados cobraran todas las contribuciones y le dieran participación a la Federación también sería imposible...”. Ídem.

<sup>76</sup> Al respecto puede verse el artículo de SAYEG HELÚ, Jorge, “Marco histórico-jurídico del artículo 115 constitucional”, *La reforma municipal en la Constitución*. Porrúa. Prólogo de Jesús Romero Flores. México, 1986. pp. 5 - 48.

## Capítulo II: Las reformas al 115 constitucional

### *Análisis de las reformas al 115*

A partir de 1917, la definición de la institución municipal se ha desarrollado en dos ámbitos constitucionales: el nacional y el de las entidades federativas, la consecuencia de este cambio de paradigma es muy importante, las cuestiones municipales dejaron de ser competencia exclusiva del régimen interior de los estados y se configura el municipio como una institución del Estado nacional. *Lo anterior representa un avance cualitativo que permitió reconocer al Municipio Libre como una institución delimitada desde la Constitución federal.*

Sin embargo, pese al nuevo escenario “dual” para el municipio, en el siglo XX la inercia legislativa dominante en las entidades federativas se caracterizó por no desarrollar los conceptos fundamentales de la libertad municipal: las bases de su autogobierno y el reconocimiento de su autonomía. Así, el desarrollo conceptual y jurídico del municipio ha emanado de las reformas a la Constitución federal, tal como lo muestran las experiencias de 1983 y 1999. Y ha sido especialmente después de las reformas de 1999 que algunas entidades federativas han corregido el rumbo y se han preocupado por fortalecer, desde su Constitución local, la figura municipal.<sup>77</sup>

El proceso de la reforma municipal en México reviste una gran complejidad no solamente jurídica sino también política. La reforma al artículo 115 de la Constitución federal en 1999 sucede en la etapa inicial de la pluralidad política, en la que por primera vez en la historia de nuestro país las fuerzas de oposición en el Congreso de la Unión eran mayores a la fuerza del partido que hasta hacía muy poco había dominado el escenario político nacional; así la primera gran expresión del cambio de dinámica entre los poderes federales, ocurrió precisamente en la Cámara de Diputados, en la legislatura vigente entre 1997 y 2000.

En este entorno inicial, los partidos de oposición estrenaban nuevas capacidades políticas al interior del Poder Legislativo federal. Al disponer de mayoría en la Cámara de Diputados, asumieron el control de una de sus atribuciones fundamentales, la delimitación del presupuesto federal.

La iniciativa que reformó el artículo 115 en 1999 fue promovida por el Partido Acción Nacional y éste la consideró su logro.<sup>78</sup> Se trató de un proyecto negociado en un contexto sujeto aun a importantes limitaciones políticas, y el contenido del nuevo artículo refleja las tensiones derivadas de la fase inicial de la nueva coyuntura política de pluralidad política del país. Sin embargo, la principal limitación que tuvo esta reforma fue que los municipios, los principales interesados, no formaron parte de los debates, ni tampoco fueron convocadas las organizaciones sociales relacionadas con el tema. En el Senado de la República la aprobación del proyecto tuvo un momento de tensión por las dudas que manifestaba el Partido Revolucionario Institucional sobre algunos puntos específicos de la reforma.

<sup>77</sup> Vale la pena señalar las reformas que en esta materia se han hecho en Coahuila como resultado de las reformas hechas al texto del 115 de la constitución federal. Véase QUISTIÁN FLORES, Tizoc. “La reforma municipal en Coahuila”, en GUILLÉN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia (Coordinadores). *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República*. Cámara de Diputados-UNAM. México, 2004. pp. 113 y ss.

<sup>78</sup> Véase el discurso del diputado Juan Marcos Gutiérrez González, presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, Cámara de Diputados, 16 de junio de 1999

*Texto original y reformas*

Texto Constituyente de 1917

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

*I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directos y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.*

*II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.*

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

*El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de 4 años.*

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

*El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.*

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

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

En el proceso de discusión del proyecto de artículo 115, la fracción primera no encontró controversia alguna, notándose la inmediata aceptación de la asamblea. No así la fracción segunda que proponía la Comisión, la que enseguida generó enconados debates. Se centraron las discusiones sustancialmente en dos puntos de esta propuesta: a) el mecanismo de recaudación de los impuestos, al proponer el dictamen que fuera el Municipio quien recaudara todos los tributos, y b) sobre la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos hacendarios entre los poderes de un Estado y el Municipio. A pregunta expresa del diputado Josafat Márquez, la Comisión Dictaminadora aclaró que al aludirse al término “*todos los impuestos*”, implicaban que el Municipio sería quien recaudare el total de los tributos, incluyendo los que venían cobrando los estados.

Prosiguió así el prolongado debate de más de cien representantes que hicieron uso de la palabra. De acuerdo al Diario Constituyente, en ocasiones la polémica rayaba en franco desorden producto de tema tan trascendente. Es de destacar la intervención netamente liberal del diputado Heriberto Jara, miembro de la Comisión Redactora del proyecto de dictamen. Su exposición propugnó por romper los moldes tradicionales en que se basó el código político de 1857, subrayando el ideal del nuevo “*Municipio libre*”. Siguiendo las ideas revolucionarias, expuso que sólo se lograba esa libertad en el Municipio, cuando se gozaba de libertad económica, con ella se aseguraban todas las libertades. A su parecer, los propios municipios eran los que deberían efectuar las recaudaciones económicas en su jurisdicción, porque cada uno de ellos resultaba el más idóneo para conocer los problemas que se le presentaban.

Siguieron por varias ocasiones los debates, en este tono encontrado, hasta que finalmente el diputado Gerzay Ugarte propuso para la fracción II, sobre la hacienda municipal, que era el motivo central del polémico enfrentamiento, una nueva redacción argumentando lo siguiente:

*“Señores diputados: Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la Comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia del Municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería, en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materia administrativa, hacendaria y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al señor general Jara —y esto es hacer un elogio de él—, pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde, que él ha sido diputado al Congreso local. Yo sí he sido, más no cuando había municipios. Yo sí he sido diputado a una Legislatura local; y ésta es la práctica, no cuando había Municipio libre, sino cuando tenía todavía encima el odioso cargo de jefe político; tenía algo, la facultad de proponer sus presupuestos a la Legislatura del Estado, incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y la de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el Municipio libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el Municipio y el Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los estados; los municipios tienen que acatar el Poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a III, en que consta la innovación que con muy loable quede, como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino 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, serán las suficientes para atender a sus necesidades”.*

Ante las presiones de la propia asamblea y seguramente también de la hora (eran las 3:30 de la mañana del 30 de enero de 1917), se sometió esta nueva propuesta a votación, ante la airada protesta de buena parte del Congreso. Finalmente, la votación resultó con 88 votos a favor y 62 en contra. Votaron en contra de esta redacción de la fracción segunda que fue la que en definitiva quedó en la Constitución hasta 1983, los diputados Aguirre, Escobar, Alonso, Romero, Andrade, Arteaga, Avilés, Uriel, Bojórquez, Casados, Castañón, Cedano, Cervantes Antonio, Colunga, Dávalos, Órnelas, Díaz Barriga, Dinorín, Dyer, Ezpeleta, Sequero, Gómez, González Torres, Guerrero, Gutiérrez, Hidalgo, Ibarra, Jara, Lizardi, López Guerra, López Lira, Macías, Martínez de Escobar, Mayorga Medina, Méndez, Mercado, Monzón, Moreno Bruno, Navarro Luis, Palma, Pastrana Jaimes, Peralta, Pereira, Ramírez Llaca, Rodríguez Matías, Rivera Cabrera, Roel, Rojano, Rojas, Román, Romero, Flores Rosales, Ross, Ruiz José, Ruiz Leopoldo, Silvia, Télpal, Valtierra, Vega Sánchez y Victoria.

*Primera reforma  
20 de agosto de 1928*

Se reformó el párrafo cuarto de la fracción III del 115.<sup>79</sup> Como consecuencia de los constantes cambios políticos sufridos durante el siglo XX, en México una de las instituciones más transformadas ha sido el

<sup>79</sup> *“El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los Estados cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta”.*

municipio desde su configuración constitucional en 1917, siendo la primera modificación al artículo 115, el 20 de agosto de 1928.<sup>80</sup> En esta reforma se agregó la forma y el número de representantes de los estados a la Cámara de Diputados, pero en relación con la vida municipal no hubo reformas sustanciales, sólo para el municipio del Distrito Federal, el cual pasó a ser regencia del gobierno y cuyo titular fue elegido directamente por el presidente de la República hasta las elecciones de 1997.<sup>81</sup>

En esencia, la Primera reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, consignó nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las Entidades. Se ajustó el mínimo de diputados que debían tener las legislaturas locales en proporción a los habitantes de cada Entidad: siete para los de población menor a 400 mil habitantes, nueve en los que excediese de ese número y no llegara a 800 mil y once en los superiores a dicha cifra. Se fundó la reforma en las consideraciones de que una legislatura local más reducida era menos onerosa más eficiente y permitía una mejor selección de los representantes populares.

### Segunda reforma Diario Oficial del 29 de abril de 1933

Se reformó y adicionaron los incisos a) y b) y 5 párrafos más, al 115<sup>82</sup>; en esa reforma se marcó una nueva etapa política para el municipio al instaurar la no-reelección inmediata a todos los miembros del Ayuntamiento que sean elegidos directamente, como el presidente municipal, los regidores y el síndico, para un periodo inmediato. Asimismo, los elegidos indirectamente o por nombramiento de alguna autoridad que desarrollen esos cargos tampoco podían reelegirse para el siguiente periodo. Como ya anotamos, la

<sup>80</sup> Véase disco óptico: *Los municipios de México (información para el desarrollo)*. CEDEMUN, Secretaría de Gobernación. México, 1998.

<sup>81</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa. México 2012. pp. 95 y ss.

<sup>82</sup> "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser elegidos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales. III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de 4 años. La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales serán directas y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. Nunca podrán ser elegidos para el periodo inmediato: a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta denominación. b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano, que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñen el cargo en los 2 últimos años del periodo. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de 5 años inmediatamente anteriores al día de la elección. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrán ser menos de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400,000 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra. Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato. Los diputados, suplentes podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes".

no-reelección se eleva a rango constitucional en el caso de los municipios, para evitar que se acentúen los cacicazgos locales. Los suplentes de estos cargos si pueden ser electos a los puestos mencionados, siempre y cuando no hubieren tenido la condición de propietarios.

Esta misma fracción instituyó la no-reelección al cargo de gobernador *por ningún motivo, los que hubiesen sido elegidos popularmente, ordinaria o extraordinariamente, no podían ejercer el cargo de gobernador interino, provisional, sustituto o encargado de despacho, sólo había una excepción para los gobernadores interinos constitucionales*<sup>83</sup> o los designados cuando hubiesen tenido que terminar el mandato por faltas definitivas del gobernador no podían ser elegidos para un periodo inmediato, pero si podían acceder en un futuro a ser elegidos al cargo de gobernador.

La adición del 29 de abril de 1933, en la fracción II del 115, se agregó lo siguiente: «y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste (el municipio) y el Gobierno del Estado»<sup>84</sup>. Los paréntesis son míos. Con esta adición se trataba de evitar lo que ocurría durante el periodo del porfiriato con el nombre de jefes políticos, figura legal que le restaba fuerza al municipio ya que era la forma de control político desde el centro del país en los Ayuntamientos.

#### *Tercera reforma*

*Diario Oficial del 8 de enero de 1943*

Reformó el párrafo tercero de la fracción III del 115, señalando: “Los gobernadores de los estados no pueden durar en su encargo más de 6 años”. En síntesis, señaló que el periodo de los gobernadores no debería rebasar los seis años. No encontramos modificaciones substanciales al municipio, puesto que sólo afectó a la figura de los gobernadores de los estados.

#### *Cuarta reforma*

*Diario Oficial del 12 de febrero de 1947*

Se adicionó con un párrafo segundo a la fracción I pasando el anterior a ser párrafo tercero: “En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.” Esta reforma instituyó el voto femenino para las elecciones municipales. Reivindicó en el municipio uno de los objetivos en materia de igualdad política entre hombres y mujeres, al añadirse lo siguiente: “En las elecciones municipales votarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”<sup>85</sup>. Otorgó a la mujer la condición de ciudadana con todos sus derechos políticos en el ámbito municipal y abrirá las puertas para que en la reforma del 17 de octubre de 1953 se le asignen todos los derechos políticos a la mujer mexicana para que también pueda votar en las elecciones federales, por lo que se suprime del artículo 115 la adición de febrero de 1947.<sup>86</sup> Nuevamente se proyecta al municipi-

<sup>83</sup> Actualmente en México no existe la figura de gobernador interino constitucional.

<sup>84</sup> Al respecto, de la identificación de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el municipio la SCJN fija en la tesis jurisprudencial 50/1997 lo siguiente: “No debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, que no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpen u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades”. Esta tesis se derivó de la controversia constitucional 2/95 entre el Gobierno del Estado de Nuevo León y el municipio de Monterrey del mismo estado.

<sup>85</sup> ORTEGA LOMELÍN, Roberto. *Federalismo y municipio*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. p. 22.

<sup>86</sup> Al respecto, también puede verse el disco óptico *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial* (realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), segunda versión, 2000, que contiene la historia de las reformas de cada uno de los artículos constitucionales.

pio como escuela de la democracia; pues en este, orden de gobierno la mujer adquiere estatus de igualdad frente al varón.

*Quinta reforma*

*Diario Oficial del 17 de octubre de 1953*

Derogó el segundo párrafo de la fracción I y reformó el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción<sup>87</sup>. Si la reforma de 1947 otorgaba a la mujer condición de ciudadana *-con todos sus derechos políticos-*, abrió las puertas para que la reforma del 17 de octubre de 1953 asignara plenos poderes políticos a la mujer mexicana, para que pudiera votar y ser votada en las elecciones federales, por lo que se suprimió del artículo 115 la adición de febrero de 1947.<sup>88</sup> Nuevamente observamos que es en el municipio donde se le erige como escuela de la democracia, ya que es en este orden de gobierno, desde donde la mujer adquirió estatus de igualdad frente al varón. Señaló en el artículo 34 constitucional el sufragio universal del ciudadano.

*Sexta reforma*

*Diario Oficial del 6 de febrero de 1976*

Se adicionaron las fracciones IV y V,<sup>89</sup> los municipios a partir de esta reforma, tendrían facultad de intervenir en la planeación urbana. En la actualidad, es obligación crear el plan urbano de desarrollo municipal con la finalidad de dar equilibrio al crecimiento de los centros de población. Esta reforma estableció la competencia coincidente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según correspondiera.

*Séptima reforma*

*Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977*

Se adicionó la fracción III con un último párrafo<sup>90</sup>; el 6 de diciembre de 1977 en que se añadió al artículo 115, en la fracción III del inciso b) en su párrafo quinto<sup>91</sup> lo siguiente: *“De acuerdo con la legislación que*

<sup>87</sup> *“Los presidentes municipales, regidores y síndicos del Ayuntamiento electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrá ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio”*

<sup>88</sup> Al respecto, también puede verse el disco óptico *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial* (realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), segunda versión, 2000, que contiene la historia de las reformas de cada uno de los artículos constitucionales.

<sup>89</sup> *“IV.- Los estados y municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados, en el párrafo III del artículo 27 de esta Constitución, en lo que refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia; y V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia”*

<sup>90</sup> *“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: De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.”*

<sup>91</sup> El antecedente de esta reforma lo encontramos por primera vez, en la representación proporcional de los diputados de parti-

se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.

Reforma vital para el pluralismo político dentro de los municipios,<sup>92</sup> que por primera vez existirán regidores de oposición dentro de los Ayuntamientos, y se dio paso a que los partidos de oposición ganen espacios políticos y se enriquezcan las decisiones de los Ayuntamientos.

Se crea el juego de equilibrio de poderes en la esfera municipal, ya que, aunque los regidores de oposición no cuentan con mecanismos de protección contra las mayorías, su función moral y política tiene un peso determinante para ellos dentro de la comunidad. Aunque todavía en esta adición observamos el principio de proporcionalidad reservado solamente a los municipios con población de 300 mil<sup>93</sup> o más habitantes.<sup>94</sup>

En síntesis, la séptima reforma al 115, adicionó un último párrafo a la fracción III, *introduciendo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, en los municipios con más de trescientos mil habitantes.*

La incipiente reforma política era muy limitada, pero impulsó con renovados bríos la lucha por mayores niveles de participación de la ciudadanía, para integrar los órganos públicos de representación.

#### *Octava reforma Diario Oficial 3 de febrero de 1983*

En la reforma y adición del 3 de febrero de 1983<sup>95</sup> se otorgaron facultades a los congresos de los estados para decretar desaparecidos o suspendidos los Ayuntamientos, y para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, siempre y cuando hubiesen sido “oídos” por el Congreso Local<sup>96</sup> el cual tiene que decidir por dos terceras partes de los votos la desaparición de los Ayuntamientos, y en caso de que ésta suceda, designará un Consejo Municipal integrado por los vecinos del municipio.<sup>97</sup>

Fue frecuente en la práctica política mexicana, que los gobernadores de los estados desaparecieran Ayuntamientos o destituyeran a alguno de sus integrantes. La actuación que tenía el presidente de la República (*mediante el Senado artículo 76 fracción V*) con los estados la repetían los gobernadores con los municipios, sólo que el procedimiento legal era distinto. Regularmente, las intervenciones (desaparición de Ayuntamientos) llevaba y llevaban un matiz político o personalista y violentaban la decisión democrática de los ciudadanos que votaban sus autoridades municipales.

---

do de oposición en la Cámara de Diputados, reforma realizada en 1962; posteriormente, las entidades de la Federación fueron adoptando esta fórmula en sus Congresos Locales y para 1975 casi la tercera parte de los Estados de la Federación había plasmado ese sistema en sus Constituciones; sin embargo, en el nivel municipal, el antecedente lo localizamos en el Estado de Nuevo León, durante 1976, cuando se reformó su Constitución estatal para establecer el sistema de regidores de partido, siguiendo un esquema similar al de los diputados de partido utilizado en la cámara baja mexicana. Cfr. MADRAZO, Jorge, “La representación proporcional en los ayuntamientos de la República mexicana” en *La reforma municipal en la Constitución*, Porrúa. Prólogo de Jesús Romero Flores, México, 1986. p. 107.

<sup>92</sup> CARPIZO, Jorge. *Evolución y perspectiva del régimen...* Op. Cit. p. 515.

<sup>93</sup> En el momento de esta reforma, sólo 36 de los 2,377 municipios mexicanos existentes en ese entonces contaban con el supuesto de una población mayor a 300,000 habitantes. Cfr. Madrazo, Jorge. *La representación proporcional...* Op. Cit., p. 109.

<sup>94</sup> CARPIZO, Jorge. *La reforma política mexicana de 1977...* Op. Cit. pp. 377-379.

<sup>95</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, MARTÍN MATEO, Ramón. *Derecho municipal iberoamericano*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 298 y ss.

<sup>96</sup> Con esta reforma al artículo 115 de la Constitución general, se elevan a rango constitucional las reglas necesarias sobre suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento, cuando existan causas graves previstas en la ley. Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime y FARHA GEBARA, Mauricio, “Comentario al artículo 115”, en *Constitución Política Mexicana comentada*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997. p. 1165.

<sup>97</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa, México, 1995. pp. 156 y ss.

Con esta reforma, se estipuló el derecho de audiencia a los Ayuntamientos o a alguno de sus miembros, al expresar: “*siempre y cuando hubiesen sido oídos por el Congreso Local*”. Anteriormente, la desaparición de Ayuntamientos o la suspensión de alguno de sus miembros se llevaba a cabo sin motivación ni fundamento por parte del gobernador o el Congreso del Estado<sup>98</sup> lo que ocasionaba arbitrariedades políticas por parte del gobernador en turno, en detrimento de uno de los elementos que garantizan la autonomía, consistente, en la elección de las autoridades municipales, pero sobre todo, la garantía constitucional de ser oídos en juicio.<sup>99</sup> De la misma manera, se aseguró que la decisión se tomara por mayoría calificada (*dos terceras partes de los diputados de la legislatura*).

A la fracción segunda se le añade la libre disposición de los bienes municipales cuando constituye lo siguiente: “*Los municipios están investidos de personalidad jurídica, y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*” En esta misma fracción se asigna competencia reglamentaria a los Ayuntamientos para ordenar lo relativo al bando de policía y buen gobierno<sup>100</sup> y todas las demás competencias que en esta misma reforma le asignaran la fracción III en las siguientes áreas: “*Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y las demás que las legislaturas de los estados según las condiciones socio económicas y financiero- administrativas de los municipios*”.

En nuestra opinión, el constituyente de la Constitución mexicana en muchas de sus decisiones políticas fundamentales no ha escatimado y no ha querido enumerar las competencias de los municipios en leyes secundarias, por la constante desconfianza que existe al legislador ordinario. Ejemplos de ello los podemos encontrar en el artículo 27, en el 123 o el 115 de la Constitución. *Como observamos, por primera vez se eleva a rango constitucional el catálogo de competencias otorgadas a los municipios, pero todavía se habla que estos servicios los prestará en concurso con los estados cuando así lo determinen las leyes y fuese necesario.*<sup>101</sup>

La vaguedad constitucional con la que se encontraban regulados los servicios públicos competencia de los municipios y la incapacidad de algunos Ayuntamientos de prestarlos originó que muchos de estos servicios fueran absorbidos por el gobierno estatal o por el federal.

La reforma de 1983 inició la fase de descentralización política, económica y administrativa hacia los municipios, y se convirtió en la columna vertebral del manejo de la descentralización en México.<sup>102</sup>

<sup>98</sup> Para el doctor Gámiz Parral, la redacción de la reforma tuvo algunas limitantes, como la de no incluir con precisión cuáles son las causas graves por las que se pueden suspender o hacer desaparecer los ayuntamientos, además de esto, considera que la redacción del párrafo 4 de la fracción I del artículo 115 deja en el aire las siguientes interrogantes: 1) No se refiere a que un ayuntamiento haya sido suspendido, entonces, ¿qué pasa en ese caso?; 2) ¿La redacción implica que la desaparición de un ayuntamiento es sólo limitada a los propietarios y no a los suplentes?; 3) Al mencionarse que por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de los miembros, ¿se está refiriendo a los propietarios y suplentes, para que en todo caso no puedan entrar éstos en funciones?, y si renuncia o la falta absoluta es sólo de los propietarios, ¿cuándo no procede que los suplentes entren en funciones? Cfr. GÁMIZ PARRAL, Máximo N. *Derecho constitucional y administrativo*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003, p. 221.

<sup>99</sup> Durante el periodo de 1977 a 1983, año de la reforma, se produjeron ochenta casos de suspensiones, desapariciones y destituciones que afectaron a los ayuntamientos y a sus miembros. En sesenta y siete de los casos se mantuvo la siguiente información: diecinueve se justificaron con licencias indefinidas; dieciocho no tuvieron explicación alguna; en diez se adujo el abandono de las funciones; ocho por denuncia; ocho por comisión de supuesto delito; dos por nulidad de elecciones y dos por acciones ciudadanas. Cfr. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2004., p. 572.

<sup>100</sup> Para nuestro estudio resulta relevante la exposición de motivos de esta reforma, ya que se refieren al municipio como instancia de gobierno constitucional; sin embargo, su institución en la Constitución será hasta 1999. Véase la exposición de motivos enviada al Congreso de la Unión el 6 de diciembre de 1982, así como el discurso político que el presidente Miguel de la Madrid pronunció ante el Senado cuando presentó la iniciativa de reforma constitucional del artículo 115, en donde señala reiteradamente al municipio como una de las tres instancias y como primer nivel de gobierno por su cercanía con la sociedad.

<sup>101</sup> VALADÉS, Diego. *Constitución y política*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1994. pp. 131 y ss.

<sup>102</sup> RODRÍGUEZ, Víctor. *La descentralización en México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. p. 26.

En lo referente a la hacienda municipal, se le designan al municipio impuestos como el de la propiedad inmobiliaria.<sup>103</sup> En materia de presupuestos, los Ayuntamientos aprobarán el de egresos, mientras que el de ingresos y las cuentas públicas, será aprobados por las legislaturas de los estados.<sup>104</sup>

Esta reforma, publicada en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983, representó el avance más importante en la historia del municipio mexicano. Aseveración que se aprecia en explicitar la fuente de ingresos municipales —*contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales básicamente*—; reiteró, expresamente, la facultad reglamentaria de los municipios, introduciendo la instancia previa de las llamadas Bases Normativas, de procedencia estatal; enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios; con todo y lo cuestionable, dejó a la legislatura de los Estados la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios, pero a favor del fortalecimiento municipal, le otorgó a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos. De avanzada, la facultad para crear empresas paramunicipales, el otorgamiento de facultades en materia ecológica y de reserva territorial, así como lo referente a la facultad para celebrar convenios con la federación, estados e intermunicipales que tuvieran por objeto el mejoramiento y eficiencia de los servicios públicos de su competencia.

Aunque también advertimos retrocesos, en *la facultad fiscalizadora de las legislaturas en materia de ingresos y en la facultad para decretar desaparecidos parcial o totalmente los poderes de los municipios y el establecimiento de concejos municipales por las legislaturas locales; además, esa cuestionable facultad de legislar en materia de relaciones laborales de los servidores públicos del estado y municipios.*

#### *Novena reforma*

*Diario Oficial del 17 de marzo de 1987*

La adición realizada el 17 de marzo de 1987 tendrá gran peso en la pluralidad política de todos los municipios del país, ya que generaliza lo que la adición de 1977 reservaba para los municipios de mayor número de habitantes, al instituir lo siguiente: “*Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios*”. En materia laboral, estableció que los trabajadores de los municipios serán regidos por las leyes que para el efecto expidan las legislaturas de los Estados, y no por la Ley Federal del Trabajo que regula las relaciones entre particulares.<sup>105</sup> Reformó la fracción VIII y se derogaron las fracciones IX y X del 115.<sup>106</sup> La reforma reservó en lo que era de competencia municipal, y lo relativo a las entidades federativas, lo pasó al artículo 116. Llamando nuestra atención:

- 1).- Que estableció la instauración de Tribunales de los Contencioso Administrativo (fracción IV del 116);
- 2).- La facultad de los estados para expedir leyes laborales que regulasen las relaciones entre el gobierno del estado y sus municipios con los trabajadores o servidores públicos (fracción V del 116);

<sup>103</sup> VALADÉS, Diego. “*Los límites del constitucionalismo local*”, en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I. México, 1988. pp. 794-802.

<sup>104</sup> A este respecto, véase la tesis jurisprudencial PXLII/96 de marzo de 1996 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a. época, 1. III, p. 462. Controversia constitucional 3/93.

<sup>105</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime Y FARAH GEBARA, Mauricio, “*Comentario al artículo 115,*” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. Op. Cit. p. 1159.

<sup>106</sup> “VIII.- *Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias*”.

3).- Cuando lo consideren la federación o un estado, podrán asumir la prestación de los servicios públicos del municipio.

*Décima reforma*

*Diario Oficial del 23 de diciembre de 1999*

El jueves 23 de diciembre de 1999, siendo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, la reforma en cuestión, señaló determinaciones importantes: *el reconocimiento del municipio como un nivel de gobierno, ampliación y precisión de servicios públicos municipales, materia de empréstitos*, entre otras más.

Dispuso que el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento que se integrará por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y que la competencia otorgada constitucionalmente al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento las legislaturas estatales designarán de entre los vecinos a los concejos municipales y dispone que estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán de cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Señala la atribución de los ayuntamientos para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, así como que aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas locales; la reforma precisa el objeto de dichas leyes.

Se señala que las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos. Agrega entre los servicios que tendrán los municipios, al drenaje, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento para calles, parques y jardines; policía preventiva municipal. En el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

En caso de coordinación de los ayuntamientos para la más eficaz prestación de los servicios públicos, tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberá contarse con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. La exención de bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, no se dará cuando tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objetivo público. Los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los estados fiscalizarán las cuentas públicas municipales. 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. Asimismo, se faculta a los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, 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; autorizar la utilización del suelo; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Nos encontramos ante ambiciosa reforma y adición al artículo 115 para el fortalecimiento legal de

los municipios, que complementaba la reforma municipal de 1983, *esta reforma fue producto de la presión política de la oposición realizada desde los municipios*. El fortalecimiento municipal fue una de las principales demandas y punto central de la campaña política presidencial de 1994. La realidad política del presidente de la República que promovió estas reformas, *era la de sobrevivir descentralizando, pues entendió que una forma de conservar el poder era cediendo parte de él*<sup>107</sup>, ya que en ese momento el sistema político mexicano de partido hegemónico, se encontraba muy desgastado por el excesivo centralismo. En ese contexto, y después de haber observado el papel de los municipios en la creación de un verdadero federalismo, en donde se respeten las competencias de los tres órdenes de gobierno asignados en la Constitución, en especial la de los municipios, llegamos a la reforma de 1999:<sup>108</sup> *“Reforma y adición a la fracción I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado”*.

Observamos que se reformó el término «*administrar*» por el de «*gobernar*», por lo que al elevar a rango constitucional la capacidad de gobierno de los municipios, éstos se convierten en uno de los órdenes jurídicos con competencias políticas propias del Estado mexicano, conjuntamente con el orden federal, el estatal y el Distrito Federal; desde luego, *sin elevar al gobierno vecinal, como parte actuante del pacto federal*. Es sustancial hacer notar la diferencia entre administrar y gobernar, ya que el primer concepto significa realizar los actos mediante los cuales los órganos del poder ejecutivo atienden a la concretización de los servicios públicos o conjunto de actos que no comprometen gravemente el porvenir no arriesgado, encaminados a conservar el objeto administrado de acuerdo con la ley, y al no poder disponer de ellos libremente se concretan a la administración de los servicios asignados por las leyes y su sentido es más funcional y técnico.<sup>109</sup> Se distingue de la administración de los particulares por los medios de los cuales dispone para conseguir sus fines, medios que provienen del poder de dominación y de coacción propia del Estado.

Por otro lado, gobernar para autores como Shepard<sup>110</sup> es el control social y el servicio público, así como el establecimiento de medidas y programas de carácter político más que técnico encaminadas a promover bienestar de los gobernados mediante su participación, a fin de lograr el desarrollo económico sustentable del municipio. En cambio, autores como H.J. Wolff Bachof<sup>111</sup> definen el autogobierno municipal como *“el derecho del municipio a resolver, con medios propios y la participación de una representación popular democráticamente elegida, y en el marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local”*. A nuestro juicio, un elemento diferenciador entre la capacidad administrativa y la capacidad de gobierno consiste en la posibilidad de que los municipios acudan directa y efectivamente ante los órganos máximos de impartición de justicia, ya que si no tienen esta posibilidad de acudir en defensa de sus competencias o potestades, su estatus se limita a una actuación meramente administrativa, puesto que sus competencias no son efectivas en caso de que se le vulneren.

En este contexto y con esta nueva atribución de gobierno en el texto constitucional, el municipio se consolida como una estructura político-administrativa. Es en esta reforma en la que por primera vez la Constitución habla de gobierno municipal y le da un fortalecimiento al cuerpo colegiado del Ayuntamiento al ser el titular exclusivo de las facultades otorgadas. Esta reforma resulta trascendental para nuestro estudio, porque le reitera al municipio su capacidad política y, por tanto, la posibilidad de acudir ante la

<sup>107</sup> RODRÍGUEZ, Victor. *La descentralización en...* Op. cit., p. 276.

<sup>108</sup> Las cursivas de los artículos que se mencionarán durante este capítulo son las últimas modificaciones hechas al artículo 115 constitucional.

<sup>109</sup> MASCAREÑAS, Carlos E., *Nueva enciclopedia jurídica*. Editorial Francisco Seix. Tomo II. Barcelona, 1975, p. 372.

<sup>110</sup> SHEPARD, W. J., *Enciclopedia de las ciencias sociales*, Edwin R. A. Seligman y Alvin Johnson, s. v. “Government”.

<sup>111</sup> WOLFF H.J. y Bachof O., “*Verwaltungsrecht*”, C. H. Beck. T. II. 4ª edición. Múnich, 1976. p. 203.

Suprema Corte de Justicia de la Nación derecho que ya había adquirido con la reforma de 1994 y con la expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, el criterio anterior sostenido por los tribunales había sido el siguiente:

Los municipios tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales, no obstante, tales condiciones no atribuyen a los municipios el carácter de “*poder político*” a que se contrae el artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un Ayuntamiento y los poderes de un mismo estado, por carecer los Ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del estado, toda vez que aquélla está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte competencia para intervenir en las aludidas controversias.<sup>112</sup>

Consideramos que al reconocerse la capacidad política y por consecuencia la posibilidad de acudir ante el máximo tribunal nacional completa el elemento de nuestra definición de autonomía local. Dicho atributo fortalece y diferencia la capacidad de gobierno de la capacidad puramente administrativa. Lo que trataremos de demostrar en la tercera parte de nuestro trabajo es si realmente es efectiva esta atribución; también trataremos de descubrir sus cualidades y sus deficiencias.

Conjuntamente, en la misma fracción primera se realiza la siguiente adición: *Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o procederá según lo disponga la ley.* En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores (las cursivas son nuestras).

Los lineamientos establecidos para la integración de los Concejos Municipales están reglamentados en las Constituciones locales y en las leyes orgánicas para el municipio libre, que es materia de las legislaturas de los estados. *Observamos que se ratifica en la reforma la capacidad reglamentaria municipal, asimismo se le dan facultades de realizar su organización interna mediante los reglamentos, así como normar las actuaciones diarias, de acuerdo con sus necesidades, usos y costumbres. Por su parte, la legislatura del estado emitirá leyes que regirán como marco a toda la entidad federativa para uniformar el actuar de los municipios del estado, pero en lo interior el municipio podrá regular sus actos y disposiciones de acuerdo con sus necesidades.*

El inciso a) de la adición a la fracción segunda agrega lo siguiente: *El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: Las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.* En esta adición se consagra la garantía de audiencia y legalidad a los particulares, en contra de actos de la autoridad municipal, cuando se estimen afectados. No obstante, en caso de no tener resolución administrativa a favor, los particulares tendrán la opción de acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para defender su derecho.

El inciso b) de la adición a la fracción segunda se agrega lo siguiente:

*“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 al mayor al periodo del Ayuntamiento”*

<sup>112</sup> Semanario Judicial de Federación, 5a. época, l. XLV, 4a. parte, pp. 3577 y 3578.

Cuando se afecta el patrimonio municipal, las legislaturas de los estados están muy atentas si se trata de enajenar un bien inmueble municipal. Para alcanzar este fin, además de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, se necesitará de la aprobación del Congreso del Estado, quien pide una exposición de motivos del porqué se quiere enajenar, y en este sentido resolverá su procedencia: “e) *Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refiere tanto las fracciones III y IV del artículo 116 de esta Constitución*”.

Los Ayuntamientos, por la misma cantidad de los votos que se necesitan para disponer de sus bienes inmuebles, podrán celebrar convenios con el gobierno del estado y con los particulares, para la prestación de los servicios que constitucionalmente le corresponden al Ayuntamiento, pero que por su desarrollo económico y social le sea imposible prestar.

*Adición a la fracción segunda, en la que se agrega el inciso d) y e):*

- d) *El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma su función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos. En este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, y*
- e) *Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con bandos o reglamentos correspondientes.*

Con esta modificación, las facultades reglamentarias de los Ayuntamientos se remiten a un marco jurídico que expedirán las legislaturas estatales, las cuales homogenizarán los reglamentos municipales para que se adapten a la ley orgánica del municipio libre o también llamado código municipal.

Adición al párrafo cuarto: “*Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos y d) anteriores*”.

Este mecanismo es para tratar de resolver de forma política las controversias que surjan entre estados y municipios, sin perjuicio de que éstos puedan acceder directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante una controversia constitucional.

A la fracción tercera se le añaden nuevos servicios a favor del municipio, y queda de la siguiente manera:

III. Los municipios *tendrán* a su cargo las funciones y servicios siguientes:

- a) Agua potable, *drenaje*, alcantarillado, *tratamiento y disposición final de residuos*,  
(...)
- e) Limpia, *recolección, traslado y disposición final de residuos*;
- 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;
- i) *Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales* (las cursivas son nuestras).

Es positivo que se elimine el concurso de los estados en funciones y servicios establecidos en esta fracción, siempre que se cuente con la capacidad e infraestructura para la prestación del servicio, ya que

con esto el municipio goza de una mayor independencia administrativa. Con la adición de la fracción III se enlistan en forma enunciativa y no limitativa los servicios públicos de competencia municipal; el inciso i) establece lo relativo a los demás servicios que por circunstancias socioeconómicas las legislaturas locales establezcan a favor de los municipios.

Este nuevo párrafo establece la obligación de los municipios de observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales (principio de la jerarquía de leyes).

Los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de dos municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado respectivo para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo de forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

Al suprimir la limitante de que los municipios se puedan asociar sólo entre municipios de un mismo Estado y sólo para la prestación de servicios, se amplía la posibilidad de asociación entre municipios de distintos estados, previa aprobación de sus legislaturas, para la más eficaz prestación de servicios y para el ejercicio de sus funciones públicas. También se establece la vía a seguir para convenir con el estado un esquema de delegación de servicios municipales, o bien de coordinación entre ambos.

Reforma a la fracción IV, inciso e):

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

La exención de impuestos para los bienes del dominio público de la Federación, de los estados y de los municipios sigue aplicándose, pero no procede cuando dichos bienes sean utilizados por entidades paraestatales para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto.

Esta reforma abrió la oportunidad a los municipios de allegarse de recursos mediante el cobro de impuestos prediales a empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que aquellas entidades con personalidad jurídica distinta a las que se mencionan en la fracción IV, inciso e), segundo párrafo, última parte del actual artículo 115, no están exentas de pago. La denominación genérica de los términos persona e institución es una cuestión de forma.<sup>113</sup>

La reforma del párrafo tercero de la fracción cuarta: *“Los Ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”*. Concede autonomía tributaria que no tienen ni el Ejecutivo estatal ni el federal, y se garantiza al municipio su participación en el estable-

<sup>113</sup> Resulta interesante analizar la sentencia del amparo en revisión 695/87, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado, 13 de abril de 1988, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del séptimo distrito en Semanario Judicial de la Federación, 8ª época, enero-junio de 1988, 2ª parte, p. 125.

cimiento de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o de las tablas de valores unitarios de suelo y sobre la propiedad inmobiliaria, las mismas que pondrán los municipios a consideración de las legislaturas locales para su aprobación.

Al párrafo quinto se le añade el término fiscalizar: *Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.* Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en los ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos de forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley.

De esta manera se le asigna plena libertad al Ayuntamiento de ejercer sus recursos municipales, y las legislaturas de los estados con esta adición tendrán la facultad para que la auditoría fiscalice el erario municipal, pudiendo el congreso realizar las observaciones pertinentes al gobierno municipal para que éste las aclare. Con esta reforma del inciso e) se le otorgan facultades al Ayuntamiento de participar en la formulación de planes de desarrollo regional, dando la obligación a los estados y a la Federación, en su caso, de asegurar la participación de los municipios en la elaboración de los mismos, y también en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en materia ecológica. Además, se faculta al municipio no sólo para vigilar y controlar el uso del suelo, sino que tiene la facultad de autorizar o denegar un permiso de dicho USO.<sup>114</sup>

Consideramos esta adición de gran importancia, pues *la planeación del desarrollo, transporte y ecología como materias concurrentes y de interés municipal, deben ser realizadas por los tres órdenes de gobierno, y elevadas a rango constitucional, e incluso consideramos al municipio como el primer orden de gobierno por su cercanía con la comunidad.*

Otra observación que nos gustaría hacer notar es que, con anterioridad a esta reforma, se consideraba al municipio como el tercer nivel de administración, y con la actual reforma al municipio, al darle capacidad de gobierno, ya no se consideran niveles de gobierno, sino órdenes de gobierno, en un plano horizontal y no vertical como se había concebido siempre.

La fracción VI no se reformó, pero se añadió la fracción VII quedando de la siguiente manera: *“VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las ordenes que el gobernador le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”*. La seguridad pública es una materia coordinada entre la Federación, los estados y los municipios. El Ejecutivo estatal dirige la seguridad pública en el ámbito estatal, pero es correcto que con el objeto de gobernar el municipio sea el presidente municipal quien tenga bajo su mando la policía preventiva municipal.

Sin embargo, para cumplir con el Sistema Nacional de Coordinación en materia de seguridad pública, dichos mandos deberán obedecer las ordenes del gobernador en los casos que el mismo juzgue como de *“fuerza mayor”* o *“alteración grave del orden público”*.<sup>115</sup> Pero también es importante hacer notar que el gobernador del estado tendrá que justificar y motivar la *“fuerza mayor”* o la *“alteración grave del orden público”*, por lo que no bastará la simple voluntad para emitir las ordenes a las policías municipales de la entidad federativa para que éstas le obedezcan, sino que tendrá que fundamentar su mandato para que tenga legitimidad y legalidad.<sup>116</sup>

<sup>114</sup> El permiso de uso de suelo es el requisito que debe tener cualquier persona privada o pública para desarrollar cualquier actividad en un predio municipal, como, por ejemplo, la construcción de un negocio, una casa o cualquier alteración que se le quiera realizar a un inmueble que se encuentre dentro de un municipio.

<sup>115</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional mexicano y comparado*. Porrúa, 3ª edición. México, 2003. p. 1010.

<sup>116</sup> El artículo 1º transitorio establece que el decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación, y en su artículo 2º da de plazo a las Legislaturas de los estados hasta el 22 de marzo para adecuar sus Constituciones locales y leyes de carácter estatal, y al Congreso de la Unión hasta el 30 de abril de 2001 para adecuar las leyes federales que sean afectadas con las nuevas reformas. Para terminar, no queremos dejar de mencionar la última reforma al artículo 115 de la Constitución, publicada

Con esta reforma se pretende reconocer y garantizar el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, como derivado de esto, a tener la posibilidad de elegir en los municipios, con población indígena, a sus representantes en estos ayuntamientos. Dicha elección podrá ser realizada de acuerdo con sus usos y costumbres, con la posibilidad de que las autoridades o representantes elegidos lleven a cabo el ejercicio de sus formas propias de gobierno.<sup>117</sup>

*Undécima reforma  
Diario Oficial del 14 de agosto de 2001*

La undécima y última reforma (Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001) decretó que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrían coordinarse y asesorarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. La vigencia de los derechos Indígenas en México, con la reforma constitucional federal del 14 de agosto de 2001 modificó los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115. Fue un paso muy importante para avanzar en la construcción de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad.

El artículo 2º se refiere a los derechos de pueblos y comunidades indígenas en el apartado A y a las obligaciones de la Federación, los Estados y los Municipios para con ellos en el apartado B. Además, reconoce la composición pluricultural de la nación, se contempla la definición legal de pueblo y comunidad indígena, la libre determinación y autonomía y se señalan los derechos indígenas que pueden ejercerse en el marco de la Constitución y las leyes con respeto al pacto federal y la soberanía de los estados

*Duodécima reforma  
Reforma 18 de junio de 2008*

Artículo 73 XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta constitución.

Artículo 115 fracción VIII La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Artículo 123, Fracción XIII párrafo segundo señala que los agentes del Ministerio Público, los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas Instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

El párrafo tercero, señala: Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad de seguridad social del personal del Minis-

---

el 14 de agosto de 2001, en la cual se agregó un último párrafo a la fracción III que fija lo siguiente: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

<sup>117</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. “Ámbito municipal”, en GÁMIZ PARRAL, Máximo (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*. UNAM. México, 2003. p. 65.

terio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentaran sistemas complementarios de seguridad social.

*Décima tercera reforma  
24 agosto 2009*

En el periodo de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, se reformó el artículo 115 fracción IV, párrafo 2º señaló que *Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.*

Por ministerio de esta reforma se determinó en el Artículo 127, que los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

- I).- Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.
- II).- Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
- III).- Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
- IV).- No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.
- V).- Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.
- VI).- El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

*Décima Cuarta reforma  
10 febrero 2014*

En el periodo de Enrique Peña Nieto, se reformó el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115. Señaló que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

*Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.* 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 hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

La Ley general que regule los procesos electorales, a efecto de los mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el Instituto Nacional Electoral, que permitan reportar a éste las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables.

*Décima Quinta reforma  
29 enero 2016*

Se reformó el 115, fracción IV, párrafo segundo y fracción V, párrafo segundo.

El Artículo 115 fracción IV párrafo segundo determinó, que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

En cuanto la fracción V, el segundo párrafo señaló que en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.

## Fuentes

- ACEDO ANGULO, Blanca. *Soberanía y libertad municipal 1811-2014* (compilación de materiales legislativos). Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez y Colegio de la Frontera Norte. México, 2015.
- ALBI, Fernando. *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*. Editorial Aguilar. Madrid, 1955.
- ANNINO, Antonio. "Voto, tierra, soberanía. Cádiz y los orígenes del municipalismo mexicano", en *Revoluciones hispánicas*. Ediciones Guerra Complutense. Madrid, 1994.
- Cámara de Diputados XLVI legislatura del Congreso de la Unión. *Derechos del pueblo mexicano*. Tomo VIII. 1967.
- CARBONELL, Miguel. *México en la encrucijada: ¿modernidad o barbarie?* UNAM. Editorial Flores e Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. México, 2014.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime y FARHA GEBARA, Mauricio, "Comentario al artículo 115", en *Constitución Política Mexicana comentada*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1997.
- CARPIZO, Jorge. "*Evolución y perspectiva del régimen municipal en México*". *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal INAP*. Número 8-9 Octubre - 1982 a Marzo -1983. México, 1983.
- CONTRERAS, Mario y TAMAYO, Jesús. *México en el siglo XX 1913-1920. Textos y documentos*. UNAM. Tomo II. México, 1989.
- Constitución Política de la Monarquía Española*. Imprenta Real. Promulgada en Cádiz en 1812.
- DE LA TORRE TORRES, Rosa María. "Municipio y federalismo. La reconfiguración del sistema", En GONZÁLEZ
- OROPEZA, Manuel y CIENFUEGOS SALGADO, David. (coords.) *El Municipio: Base del régimen interior de los estados*. Editora Laguna. México, 2010.
- DE LA GARZA, Sergio F. *El municipio, historia, naturaleza y gobierno*. Editorial Jus. México, 1947.
- DE LA TORRE TORRES, Rosa María. "Municipio y federalismo. La reconfiguración del sistema", En GONZÁLEZ
- OROPEZA, Manuel y CIENFUEGOS SALGADO, David. (coords.) *El Municipio: Base del régimen interior de los estados*. Editora Laguna. México, 2010.
- DEL CASTILLO VELASCO, José María. *Soberanía popular y libertad municipal (1856)* en ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*. El Colegio de México. México, 1956.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Legislatura VIII, tomo 3, 5 de abril de 1878 y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, IX Legislatura, tomo I, 7 de diciembre de 1879.
- Doctora María del Carmen Salinas Sandoval. *Semblanza histórica del municipio en México*. Investigadora del Colegio Mexiquense, A.C. Participación con motivo de la conmemoración del 478 Aniversario de la Fundación del Primer Ayuntamiento en la América Continental. El CEDEMUN. Con motivo de la presentación de su sistema de consulta en disco compacto *Los Municipios de México*.
- ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense o sea resumen de las leyes, usos, prácticas y costumbres, como asimismo de las doctrinas de los jurisconsultos, dispuesto por orden alfabético de materias, con la explicación de los términos del derecho. Obra importante y utilísima, en que todas las personas de cualquiera estado y condición hallarán fácilmente la necesaria instrucción sobre sus derechos y obligaciones, y la solución de las dudas que les ocurran en sus contratos, pleitos, asuntos mercantiles, disposiciones entre vivos*

*o testamentarias y demás actos de la vida social. y con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel.* Impreso en la oficina de Galván a cargo de Mariano Arévalo, México, 1837.

- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Imprenta de J. M. Andrade y F. Escalante, México, 1865.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. "Ámbito municipal", en GÁMIZ PARRAL, Máximo (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional.* UNAM. México, 2003.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *Las constituciones históricas españolas.* Editorial Civitas. Madrid, 1986
- FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional mexicano y comparado.* Porrúa, 3ª edición. México, 2003.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N. *Derecho constitucional y administrativo.* UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003
- GARCÍA CUBAS, Antonio. "Tribulaciones de un regidor de antaño", en *El libro de mis recuerdos. Narraciones históricas, anecdóticas y de costumbres mexicanas al actual estado social, ilustradas con más de trescientos fotograbados,* México, Imprenta de Arturo García Cubas, Hermanos Sucesores, 1904
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y CIENFUEGOS SALGADO, David. *El municipio en México.* Editora Laguna, México, 2007. Allí véase "Visión histórica del municipio como institución política" de Jacinto Faya Viesca. pp.
- GARCÍA SÁNCHEZ, José. *El municipio (sus relaciones con la Federación).* Porrúa. México, 1986.
- LEMOINE, Ernesto. *La república federal mexicana: gestación y nacimiento. Obra conmemorativa de la fundación de la República Federal y de la creación del Distrito Federal.* SPI. Volumen VII.
- Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones.* H. Cámara de Diputados LV Legislatura- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo III. México, 1994.
- Los municipios de México (información para el desarrollo).* CEDEMUN, Secretaría de Gobernación. México, 1998.
- MADRAZO, Jorge, "La representación proporcional en los ayuntamientos de la República mexicana" en *La reforma municipal en la Constitución.* Porrúa. Prólogo de Jesús Romero Flores. México, 1986.
- MASCAREÑAS, Carlos E., *Nueva enciclopedia jurídica.* Editorial Francisco Seix. Tomo II. Barcelona, 1975
- MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio. *Derecho municipal. Parte General.* Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Doctrina Jurídica No. 159. México, 2003. pp. 91 y ss.
- MIRANDA JUÁREZ, Ma Angélica. "Ricardo Flores Magón. Precursor de la Revolución Mexicana" *Revista Alegatos.* Núm. 75, mayo-agosto, México 210; allí cita a Jesús Silva Herzog respecto a los Jefes Políticos.
- MIRTE, Emilio. "La madurez de la sociedad feudal. La sociedad urbana. El movimiento comunal y la conquista de las libertades municipales", en *Historia de la Edad Media en Occidente.* Editorial Cátedra. Madrid, 1999.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. *El Municipio.* Editorial Porrúa. 2ª edición. México, 1968.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto. *Federalismo y municipio.* Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917.* Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INHERM). anexo I. II. México, 1987.

- PAREJO ALFONSO, Luciano, MARTÍN MATEO, Ramón. Derecho municipal iberoamericano. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1985.
- Pleno, SJF5, tomo IV, p. 730. Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla. 29 de marzo de 1919. Mayoría de ocho votos. El Ministro José M. Truchuelo no votó en este asunto por las razones que se hacen constar en el acta del día. Disidentes: Enrique Colunga y Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente.
- QUISTIÁN FLORES, Tizoc. "La reforma municipal en Coahuila", en GUILLÉN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia (Coordinadores). Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República. Cámara de Diputados-UNAM. México, 2004.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Derecho Municipal, Editorial Porrúa. México 2012.
- RUIZ DE CHÁVEZ, Mario. Antología constitucional mexicana. Diario de debates núm. 12. México, 1992
- RENDÓN HUERTA, Teresita. Derecho municipal, Editorial Porrúa. México, 1998.
- RODRÍGUEZ, Víctor. La descentralización en México. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.
- RODRÍGUEZ VALADEZ, Juan Manuel. Apuntes de Derecho Constitucional Mexicano. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Zacatecas 2000
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 2004.
- SAYEG HELÚ, Jorge, "Marco histórico-jurídico del artículo 115 constitucional", La reforma municipal en la Constitución. Porrúa. Prólogo de Jesús Romero Flores. México, 1986.
- Semanario Judicial de Federación, 5a. época, l. XLV, 4a. parte
- Sentencia del amparo en revisión 695/87, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado, 13 de abril de 1988, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del séptimo distrito en Semanario Judicial de la Federación, 8ª época, enero-junio de 1988, 2ª parte
- TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Porrúa. México, 1995.
- Tesis jurisprudencial PXLI/96 de marzo de 1996 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a. época, l. III, p. 462. Controversia constitucional 3/93.
- VALADÉS, Diego. Constitución y política. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1994.
- VALADÉS, Diego. "Los límites del constitucionalismo local", en Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I. México, 1988.
- VÁZQUEZ, Héctor. El nuevo municipio mexicano. Secretaría de Educación Pública. Serie Foro 2000. México, 1986. p. 42.

### Sitios web

<http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>

[http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml)

[http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/Voto\\_diputado\\_Jose\\_Fernando\\_Ramirez\\_6\\_30\\_1840.pdf](http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/Voto_diputado_Jose_Fernando_Ramirez_6_30_1840.pdf)

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>

internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/594/14.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH8.pdf>