

# Orígenes y evolución del municipio mexicano

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

Este tipo de visiones, si bien otorgan un amplio panorama evolutivo del municipio como institución política, en realidad ha dejado de lado el análisis comparativo como instrumento para comprender cuáles han sido los cambios concretos que se han generado en las relaciones entre gobierno y gobernados a lo largo de los años.

Actualmente y frente a los procesos inéditos de la política mexicana, la cuestión municipal cobra nueva preponderancia, dadas las inquietudes que se desprenden de la apreciación y las lecturas diversas del federalismo, la transición a la democracia, la reforma del Estado y un sinnúmero de aspectos que en la actualidad están reconfigurando al sistema político del país.

En esta maraña de procesos y posibilidades, es imperativo contextualizar la teoría y práctica municipal, insertándola como una corriente más de la dinámica social que complementa la complejidad actual de los acontecimientos nacionales.

Asimismo, vale la pena reconocer con precisión, cuáles son los rasgos que han caracterizado al municipio como entidad política, y la forma en que ha evolucionado en el marco jurídico nacional como un agente

orgánico que debe ser revalorado en su verdadera dimensión política, económica, social y cultural.

Por lo mismo, en este primer capítulo se describen, sin profundizar demasiado, los procesos, corrientes y tradiciones histórico-sociales que confluyeron para dar forma al municipio contemporáneo. A partir de dicha consideración, se asentará que el problema fundamental subyacente en las prácticas organizativas y asociativas del orden local, radica no en la deficiencia de la normatividad constitucional, sino en el proceso heredado de gestión y administración centralizada de las políticas gubernamentales practicadas de diversas maneras a lo largo de la historia nacional, las cuales han configurado al municipio como una institución de gobierno ineficiente y poco operativa para satisfacer las demandas provenientes de la sociedad.

Quedando establecidas estas apreciaciones, quedará claro que, si partimos de la tradición centralista –formal o práctica–, las implicaciones para la vida municipal aún están por resolverse.

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

## ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL

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

<sup>1</sup>Las principales características de las culturas urbanas orientales comprendieron: 1. la diversificación de la industria; 2. la división del trabajo; 3. la integración de una comunidad de intercambio; 4. la esclavitud como forma de fiscalización del trabajo; y 5. la aparición de la propiedad privada de la tierra. Moisés Ochoa Campos, *El municipio y su evolución institucional*, México, Banobras/Fomun, 1987, p. 25.

En suma, el poder político centralizó las decisiones del colectivo social y lentamente la división territorial se convirtió en una necesidad administrativa, estructurada en la regionalidad y especificidad cultural de cada localidad, provincia o nación, según el caso.

Pero la centralización del poder también ayudó a perfeccionar la organización social; en dicho proceso destaca la creación de un grupo especializado de servidores públicos que llevaban el registro de las actividades y obras públicas realizadas en beneficio de las sociedades.

Así, la construcción de vías de comunicación, edificios administrativos, religiosos y de recaudación de impuestos, entre otros, pasaron a ser parte de las obligaciones de quienes detentaban el poder político, para lo cual, perfeccionaron las formas de control que en la modernidad prefigurarían el papel del Estado moderno.

Durante la época romana, la división territorial para constituir provincias fue un verdadero requerimiento del control económico, político y social que desembocó en la especialización de los funcionarios al servicio del Imperio.<sup>2</sup>

En esta civilización apareció la figura de los *ediles curules*, aproximadamente en el año 387 a.C., a quienes se otorgó la potestad de *imperium*; es decir, la capacidad de atender los problemas del territorio al que estaban adscritos, o de la localidad en que eran elegidos.<sup>3</sup> Por tanto, puede asegurarse que el origen formal de las asociaciones sociopolíticas conocidas como ayuntamientos o municipios, ocurrió en su forma más primitiva en el siglo IV antes de Cristo.

Pero sería en Europa, durante la Edad Media, cuando el avance de las instituciones y la complejidad de las sociedades humanas generaron consigo la necesidad de crear nuevas formas de control, las cuales, de forma directa o indirecta, contribuyeron al fortalecimiento del municipio como institución política y administrativa. Entre aquellas figuras se encuentran las siguientes:

<sup>2</sup>El ayuntamiento prefigura la organización política y administrativa del municipio. "Según la historia de la legislación romana, el origen de los ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma." De esta lucha surgieron los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de la época de los cuestores, regularizaron las funciones municipales, luego, los ediles curules habrían de consolidar la existencia de los primeros ayuntamientos. Los nuevos funcionarios publicaban, al entrar en el ejercicio de sus cargos, edictos en que se establecían los principios, según los cuales decidirían los casos que se presentasen durante sus funciones. Moisés Campos Ochoa, *op. cit.*, p. 57.

<sup>3</sup>*Ibidem*, p. 58.

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

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

*Ayuntamiento*: También conocido como corporación municipal o comisión, estuvo integrado por tres o cuatro personas en servicio y elegidas libremente de manera popular; representaban la voluntad general de las poblaciones y se apoyaban en los delegados de consejo que constituían asambleas deliberantes y un tribunal colegiado para administrar la justicia. Sus miembros eran: Juez forero o alcalde, alcaldes foreros (funcionarios judiciales) y los regidores o concejales. Comenzó a funcionar a mediados del siglo xiv.

*Centralización de funciones judiciales*: El gobierno municipal estuvo interferido por un nuevo funcionario de nombramiento real: el corregidor. Esta figura tuvo la función de inspeccionar a los ayuntamientos.<sup>4</sup>

Dichas formas administrativas evolucionaron lentamente y contribuyeron a formar de diversas maneras al municipio español, el cual precedió a los municipios de América Latina, pero particularmente al mexicano.

## La herencia española

Tomando en consideración la herencia latina en España, no es difícil concluir que la organización administrativa romana fuera implantada en esta región; no obstante, es innegable que la religión y las costumbres de los españoles terminaron por dotar al municipio con características

<sup>4</sup>Adriano Carmona Romay, *Curso de gobierno municipal*, Puerto Rico, 1950, Ochoa Campo et al., *op. cit.*, pp. 84, 86.

propias. Al respecto, el triunfo del catolicismo en Europa y particularmente en España, hizo necesario organizar a las comunidades eclesíásticas en parroquias, lo cual fijó, en cierto sentido, una base para erigir políticamente al municipio en aquellas unidades territoriales.

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

Entre las figuras administrativas más importantes del municipio español trascendieron las siguientes:

*Concilium o asamblea judicial:* De esta figura surgió el consejo municipal, que era autónomo en lo político y administrativo, atendiendo a sus propias leyes y magistrados. Se nutría de un grupo de vecinos importantes y deliberaba de manera cerrada o pública sobre asuntos del interés de la comunidad.

*Jueces o justicias:* Eran funcionarios locales que ejercían la aplicación del derecho y el respeto a los edictos reales, procurando siempre la administración de la justicia en un determinado territorio, sin infringir los decretos de la Corona.

*Judex:* Eran representantes populares elegidos mediante la celebración de asamblea vecinal, en vez del rey. Esta figura, en un principio mantuvo facultades similares a las de los jueces, en quienes paulatinamente se diluyó.

*Alcaldes:* La figura del alcalde es equivalente a la de un jefe general, pero en este caso, ejercía funciones políticas y ejecutivas al interior de las comunidades en que se elegía, a través de la celebración de una asamblea pública y de forma participativa de la sociedad. Entre otros aspectos, era la cabeza visible de la comunidad, a la que representaba en todos los asuntos de su interés y deviene de la influencia árabe en España.

Las dos figuras anteriores también estuvieron fortalecidas e inspiradas por otras tradiciones.<sup>5</sup> Con el tiempo, estas figuras administrativas fueron transformándose en categorías o títulos políticos, y se usaron para definir ciertas características o atribuciones de poder dentro de las municipalidades españolas.

CORRIENTES QUE NUTRIERON  
AL MUNICIPIO ESPAÑOL

Tradición romana  
Régimen edilicio

Tradición visigótica  
*concilium*

Tradición árabe  
Alcalde

## Antecedentes prehispánicos

Paralelamente a la tradición municipal europea, en América también se desarrollaron ciertas estructuras sociales autóctonas, que después de la colonización del continente incorporaron elementos que más adelante darían forma a los municipios americanos; entre ellas se encontraba el calpulli, el cual fue una organización familiar que evolucionó en el Imperio Azteca.

Moya<sup>6</sup> define al calpulli como una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial, y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal.

Semo, por su parte, apunta que esta institución constituía una unidad autónoma de gobierno, pero sujeta, desde luego, a un ámbito superior constituido por señoríos, reinos, o imperios, según el caso.<sup>7</sup> Ciertamente

<sup>5</sup>De acuerdo con importantes tratadistas municipales, el municipio que se trasplanta de España recoge tres corrientes fundamentales que son: la visigótica del *concilium*; la romana con el régimen edilicio y la árabe con la figura del alcalde. Arminda Iturriaga, "Historia del municipio mexicano", en *Gobierno y administración municipal en México*, México, Segob/Cedemun, p. 21.

<sup>6</sup>Mario Moya Palencia, *Temas constitucionales*, México, UNAM, 1978, p. 68.

<sup>7</sup>Enrique Semo señala que el calpulli tenía su propio gobierno formado por un consejo de ancianos; que designaban a los funcionarios del calpulli, cuyos cargos eran de por vida. Sus atribuciones eran la administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal agrario, conservación del orden e impartición de justicia. Enrique Semo, *Historia del capitalismo en México*, México, Era, 1979.

el calpulli azteca y el municipio de tradición española se fusionaron en la práctica durante los primeros años de la conquista, y nadie puede negar que en ellos encontramos los gérmenes del actual municipio mexicano, el cual durante la época colonial pasó a constituir la base de dominación del Imperio español.

Ello se logró, en buena medida, tomando a las estructuras autóctonas de división territorial como el fundamento para la constitución de las nuevas entidades administrativas; así, división territorial y administración gubernamental confluyeron en el mismo sentido.

Así que fue en tierras americanas; y dadas las circunstancias históricas en costas mexicanas, donde se instauró el primer Ayuntamiento continental por los expedicionarios españoles. Sería Hernán Cortés quien lo instituyera en la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519. Más adelante, con la caída de Tenochtitlan, capital del Imperio azteca, se fundó el segundo ayuntamiento del continente y el primero de carácter metropolitano en Coyoacán.

Como ya se dijo antes, en un principio la organización de los ayuntamientos se realizó a partir de la división territorial de los anteriores señoríos aztecas, sin embargo, con el tiempo la división se organizaría con base en las provincias, las cuales estuvieron integradas por las principales ciudades a las que se les denominó cabeceras o alcaldías mayores, y en ellas funcionaba un cabildo.

Pero el municipio sufrió una serie de transformaciones propiciadas por la variación de los regímenes de gobierno colonial practicados a lo largo de los años:

En los primeros años el gobierno estuvo ejercido por gobernadores, en 1529 se estableció la primera audiencia y a partir de 1535 el virreinato se afirmó como forma de dominación política. De 1550 a 1570 la Nueva España se dividió en 40 provincias encabezadas por un alcalde mayor, a partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las jurisdicciones civiles en que se dividió el territorio de la colonia.<sup>8</sup>

Para el año de 1776 el territorio de la Nueva España se dividió, por decreto del rey Carlos III, en doce Intendencias que constituirían la base de la división territorial y administrativa del Virreinato. Esta situación obedeció, según Guerra, "al crecimiento del poder del monarca español,

<sup>8</sup>Arminda Iturriaga y otros, "Historia del municipio mexicano", en *Gobierno y administración municipal en México*, México, Segob/Cedemun, 1993, p. 24.

sus tentativas para disminuir la autonomía de los diferentes reinos que constituían al imperio y la aparición de una literatura política que exaltaba sin tasa la dignidad del monarca".<sup>9</sup>

Ahora bien, en España los gobiernos municipales eran más bien oligárquicos y designaban abiertamente a sus colaboradores; pero en 1776 se impuso una reforma que creó los cargos de diputados y síndicos personeros de lo común; y aunque el poder oligárquico del gobierno municipal prevaleció, la elección de las autoridades municipales por todos los vecinos sentó un precedente que movería la conciencia de los americanos. Así, el caso de América contrasta con la situación peninsular; si bien, los municipios del nuevo continente no cambiaron en lo sustancial, sí cambió la percepción que de ellos tenían los gobernantes y habitantes de estas tierras, y esa percepción más adelante condujo a la independencia.<sup>10</sup>

## TEORÍA POLÍTICA CONSTITUCIONAL Y MUNICIPIO MEXICANO

La independencia de la nación mexicana simbolizó el inicio de un sistema de pensamiento que se mantiene hasta nuestros días como el generador de la racionalidad ética y política del Estado mexicano.

Durante el final del siglo xvii, las colonias americanas pertenecientes al Imperio español, comenzaban a mostrar ya los efectos del pensamiento ilustrado, inspirado en la Revolución francesa.

Tal orientación sería uno de los principales factores ideológicos que movilizaría a las elites americanas para consumir la independencia. A partir de ese momento, la realidad política mexicana se movería en dos sistemas de pensamiento que, al plantearse como proyectos de nación, tendrían profundas consecuencias en el desarrollo ulterior de la construcción política del naciente Estado mexicano.

En el siglo xviii encontramos un México escindido por las pugnas entre liberales y conservadores, donde los primeros eligieron el camino del federalismo descentralizador como forma de gobierno por excelencia,

<sup>9</sup>Francois Xavier Guerra, *Modernidad e independencia: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 56.

<sup>10</sup>"Los municipios subsistieron como unidades políticas jurídicamente reconocidas. Son pequeñas repúblicas, actores autónomos de la vida social y actores políticos de insoslayable magnitud en la vida política que en la independencia encontrarían aquí sus precedentes y fundamento Guerra", *op. cit.*, p. 70.

en oposición al centralismo conservadorista arraigado en la tradición de las monarquías europeas.

El enfrentamiento entre ambas corrientes de pensamiento sumergió al país en sangrientos años de lucha fratricida, de la cual finalmente el liberalismo impuso su ideario para impulsar un desarrollo integral, en el que la libertad y la igualdad serían los objetivos a realizar. Si bien, la evolución de la vida política nacional pasó por diferentes momentos, unas veces críticos, otras en paz; lo cierto es que el proyecto constitucional federal, planteado desde 1821, sólo vino a concretizarse a partir de 1857, cuando se restituyó el modelo federalista.

Pero nuevamente, durante los años subsecuentes, la precaria estabilidad alcanzada por los federalistas, cedió el paso a la dictadura Porfirista. En este periodo, no obstante, la Constitución del 57 siguió operando, aunque en la práctica el poder estuvo centralizado por el presidente y sus colaboradores. Sería más bien con el movimiento armado de 1910 cuando la identidad nacional comenzaría a cobrar verdadera significación para el pueblo de México.

Ciertamente, el siglo xix vio evolucionar profundamente al municipio, pero la vida municipal, aún en el siglo xx, no estuvo exenta de transformaciones; la rápida modernización del país, a lo largo del siglo pasado, hizo necesario reformar repetidas veces el texto constitucional original, y estos cambios han sido acordes a la propia dinámica de las transformaciones históricas del país en el tránsito de su desarrollo.

Hasta aquí, se han recorrido los orígenes del municipio de manera bastante general; se ha hecho mención de las corrientes que nutrieron al municipio español y también se ha señalado la herencia prehispánica, factores que en un momento dado confluyeron en la configuración del municipio colonial. Sin embargo, el desarrollo del municipio mexicano fue relativamente complejo durante el siglo xix, sobre todo porque en esta etapa se gestaron las luchas que dotaron de un ser e identidad a la nación mexicana.

Bajo estas circunstancias y dada la amplitud de los acontecimientos, es imposible detallar el conjunto de factores que fueron determinando las formas que asumió el municipio en los diferentes periodos históricos. Por tal razón y con el fin de ampliar el panorama de la evolución municipal en México, aunque de forma bastante sistemática, pero a la vez sustancial, se presenta una serie de cuadros comparativos sobre el desarrollo de la institución municipal.

La primera serie de cuadros abarca los elementos característicos más importantes del municipio, desde su origen prehispánico, hasta el triunfo de la Revolución de 1917. Enseguida se presenta una segunda serie de cuadros que enfatiza la evolución jurídica del municipio y su régimen administrativo; finalmente y en forma de secuencia histórica, se presentan las modificaciones que ha sufrido el texto constitucional original de 1917 a lo largo del siglo xx, mismas que se comentan brevemente.

En los cuadros se hace uso del análisis comparativo; no obstante, no se pretende ser exhaustivos ni determinantes en cuanto a las observaciones que en ellos se efectúan.

Quizá lo más importante y trascendente para esta investigación, es que el municipio ha estado en el centro de la pugna: centralización en oposición a la descentralización. El punto es que, la descentralización, ha sido impulsada en el aspecto formal, pero no se ha tenido el cuidado de revisar su forma operativa y funcional; lo cual podría conducir verdaderamente al desarrollo federalista y democrático en las localidades, municipios, regiones y estados de este país. Por lo tanto, la centralización histórica, en todas sus formas, constituye el verdadero problema para efectuar una verdadera descentralización, incluyendo al municipio.

Lo anterior representa el punto clave para comprender la vida municipal y la problemática a la que está adscrita, así como las posibilidades para presentar alternativas de solución fincadas en un conocimiento más claro de la lógica que ha dado al municipio las características que le son inherentes.

## Cuadros comparativos de la evolución del municipio hasta 1917

ETAPA HISTÓRICA	FORMA CONSTITUTIVA	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ESTRUCTURA INTERNA
Época prehispánica.	Calpulli.	<p>El calpulli constituyó el núcleo de la organización familiar y social azteca, era autosuficiente al interior y al parecer es el antecedente más próximo al municipio en México. Mantuvo como principales funciones:</p> <p>Recaudar y pagar tributos a las autoridades autóctonas.</p> <p>Supervisar y asignar labores en las distintas áreas de la vida social.</p> <p>Participar activamente en la formación militar y educativa de los jóvenes.</p> <p>Ejercer funciones judiciales y de vigilancia dentro de su territorio.</p> <p>Financieramente debía cubrir una serie de tributos al imperio o reino -según el caso- al que perteneciera, pero mantenía su autonomía política, económica, militar y religiosa.</p>	<p>Los representantes de dicha organización eran elegidos por la colectividad.</p> <p>Los <i>pilli</i> o varones descendientes de las familias fundadoras formaban la <i>asamblea</i>, que a su vez nombraba a los integrantes del consejo, de entre los más ancianos y prudentes, y en el cual residía la autoridad.</p> <p>El consejo nombraba al <i>capullec</i>, también llamado <i>teachcauh</i>, o pariente mayor; que era una especie de procurador o alcalde.</p> <p><i>Tecuhtli</i>: responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía a las tropas en caso de guerra.</p> <p><i>Tequitlatos</i>: dirigían a los trabajadores en las obras comunales.</p> <p><i>Calpizque</i>: se ocupaba de la recaudación de impuestos.</p> <p><i>Tlacuilos</i>: se especializaban en la enseñanza y registros.</p> <p><i>Sacerdotes</i>: se ocupaban de la vida religiosa.</p>
Desde la Conquista hasta mediados del siglo XVI.	<p>En los primeros años el gobierno fue ejercido por gobernadores reales, posteriormente se establecieron la primera y segunda audiencias de México, pero el Virreinato se impuso finalmente. A medida que la administración colonial comenzó a expandirse, las formas asociativas</p>	<p>Los cabildos de españoles aprovecharon la antigua división territorial del calpulli indígena para constituir los nuevos ayuntamientos, sirviéndose de algunas formas de organización intermedia como la encomienda o las reparticiones.</p> <p>Entre otras situaciones, los primeros ayuntamientos españoles sirvieron como bases de operaciones para profundizar la conquista y acelerar el proceso de colonización territorial. Sus funciones principales eran: Impartir y ejecutar la justicia; Administrar</p>	<p>En las repúblicas de indios se recaudaban y entregaban tributos a los conquistadores, se distribuía el trabajo agrícola y constituyeron el centro de difusión para la evangelización.</p> <p>En los primeros años funcionaron cabildos abiertos de españoles; es decir reuniones públicas para elegir a sus representantes: alcalde, ediles y regidores.</p>

## Cuadros comparativos de la evolución del municipio hasta 1917 (continuación)

ETAPA HISTÓRICA	FORMA CONSTITUTIVA	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ESTRUCTURA INTERNA
	<p>indígenas tendieron a desaparecer y se perfeccionó la división territorial y administrativa española.</p> <p>Se creó el cabildo como forma organizacional y administrativa.</p> <p>A los cabildos indígenas se les denominó <i>Repúblicas de indios</i>.</p> <p>Existieron también cabildos de españoles.</p>	<p>servicios y supervisar la construcción de obras públicas.<sup>11</sup></p> <p>En cuanto a la forma de sesionar, los primeros cabildos funcionaron de manera abierta y participativa, e incluían consultas permanentes, tanto a las autoridades del ayuntamiento, como a los vecinos de la localidad; en ellos se discutía también lo relacionado a problemas comunales, creación de leyes, asuntos administrativos, entre otros.</p>	
<p>Desde mediados del siglo XVI hasta mediados del siglo XVIII.</p>	<p>Es importante notar que la división judicial se perfeccionó, al crearse los corregimientos y las alcaldías mayores. En estas últimas se constituyeron cabildos o ayuntamientos y alcanzaron una gran importancia en la vida colonial.</p>	<p>El ayuntamiento pasó a constituir la base de la organización administrativa de la Nueva España; la mayoría de las municipalidades se asentaban en las grandes ciudades con una amplia base de población. La mayoría de los municipios mantenía autoridades elegidas públicamente, pero en algunos casos las oligarquías y familias potentadas controlaban a las autoridades.</p>	<p>Alcalde mayor; alcaldes comunes, ediles, regidores y síndico personero de lo común.</p>
<p>Época colonial a finales del siglo XVIII.</p>	<p>Con el arribo de la Casa Borbón al trono de España, se efectuó la división de la Nueva España en las provincias internas de Oriente y de Occidente. En 1786 aparece el sistema de centralización administrativa y se crean 12</p>	<p>En esta etapa las funciones de los municipios eran judiciales y administrativas.</p> <p>La creación de intendencias limitó las decisiones de los cabildos financieramente.</p> <p>Debido a la centralización se produjo una eliminación paulatina de las formas asociativas de asamblea popular.</p>	<p>El rey Carlos III dispuso el establecimiento de una contaduría general para que controlara todas las municipalidades.</p> <p>La vida interna del municipio dejó de ser participativa y quedó sujeta a las decisiones de los funcionarios reales.</p>

intendencias; subdivididas a su vez en provincias y éstas en municipalidades. A partir de la centralización borbónica se incrementa la dependencia hacia los centros de decisión regional (intendencias).

Principios del siglo XIX.

Con la promulgación de la Constitución española de Cádiz en 1812, los municipios pasaron a ser verdaderas instituciones que constituían una instancia del gobierno, fundamentándose en una base territorial y de población. La Constitución de Cádiz también promovió la creación de los municipios donde estos no existían, ampliando con ello la base de participación y deliberación de los vecinos y notables en cuanto a asuntos comunes.

El municipio se transformó en la base de las movilizaciones sociales que expresaron su descontento a la centralización, propiciando la organización que arrebató el poder económico de los peninsulares y lo depositó en manos de los Americanos.

En 1808, los cabildos recobraron significación política y rápidamente se convirtieron en núcleos deliberativos que serían el germen de la independencia mexicana.

Se integraban por un alcalde o alcaldes, según el caso; un procurador; prefecto donde lo hubiese; representante del gobierno central y síndico personero de lo común.

Independencia (1808-1821). Municipio.

Durante el periodo de independencia no existieron pronunciamientos específicos sobre el papel que desempeñó el municipio como base de la organización territorial y política. Su funcionamiento interno más bien continuó regulándose por los preceptos de la Constitución de Cádiz.

Alcalde (Jefe político), síndico personero de lo común, y regidores.

Primer Imperio mexicano (1822-1824).

Ayuntamientos. (No se contempla la figura territorial del municipio, sino que se le da más importancia a la figura política y administrativa del

Los ayuntamientos adquieren cierta importancia política, debido a que en el reglamento provisional político del Imperio mexicano se instituyó la figura de un Jefe superior político en cada capital de provincia, y un jefe subalterno al de provincia, radi-

Jefe político (alcalde), regidores y síndico.

<sup>11</sup> Secretaría de Gobernación/Cedemun, "Historia del municipio en México", en *Los municipios de México: información para el desarrollo*, México, Cedemun, 1998, Disco compacto.

## Cuadros comparativos de la evolución del municipio hasta 1917 (continuación)

ETAPA HISTÓRICA	FORMA CONSTITUTIVA	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ESTRUCTURA INTERNA
	<p>ayuntamiento, que era un cuerpo colegiado y deliberativo, donde se tomaban las decisiones públicas.)</p>	<p>cado en las cabeceras y pueblos periféricos; este último sería el alcalde municipal. Pese a todo, lo cierto es que el municipio, como instancia pública y participativa, nuevamente vio reducido su poder mediante la centralización de las decisiones en una sola persona, además de que comenzó a sufrir una seria falta de recursos dada la Guerra de Independencia.</p>	
<p>Primera República Federal (1824).</p>	<p>No se hizo referencia a los gobiernos locales. (Por lo mismo, se asienta que la tradición política colonial ya había echado suficientes raíces, por lo que prácticamente se reproducen los esquemas españoles de administración y división territorial. De esta manera, se aprecia una perpetuación de las estructuras de reproducción social y control político en la vida municipal, mismas que pasaron a constituir los cimientos sobre los que los municipios modernos se edificarían.)</p>	<p>Con la instauración del sistema federal en México, se sentaron los fundamentos de la organización política y territorial. Los municipios continuaron regulándose por los preceptos de la Constitución de Cádiz, pero en su estructura organizativa interna prevalecieron los lineamientos estipulados en el modelo del primer Imperio mexicano. No obstante, cada Estado de la Federación tuvo libertad para legislar sobre la forma de organización política y administrativa de su competencia en sus respectivos territorios.</p>	<p>Jefe político (alcalde), regidores y síndico.</p>
<p>Primera República Centralista (siete leyes constitucionales de 1836, y reformada en 1839).</p>	<p>La república adoptó un sistema de organización política centralista; los estados fueron sustituidos por depar-</p>	<p>La división política quedó reglamentada por primera vez en la historia del México independiente.</p>	<p>Prefectos, subprefectos, regidores y síndicos.</p>

tamentos y estos últimos quedaron divididos en partidos, cada uno con su ayuntamiento. No obstante, se determinó que las municipalidades, quedarán sujetas a los gobernadores y asambleas vecinales.

Entre otras cuestiones, se legisló sobre las elecciones para los representantes de los ayuntamientos, así como su derecho a cobrar impuestos e invertirlos de la forma que ellos consideraran conveniente. Cabe destacar que la figura del municipio como entidad territorial desapareció en este momento. Los ayuntamientos funcionaban en los distritos y partidos y eran más bien cuerpos administrativos.

Segunda República Centralista (Bases orgánicas de la República Mexicana de 1842).

La división territorial de la república es la misma de 1836: Departamentos y partidos, cada uno con su ayuntamiento. Pero en esta constitución se adiciona la figura de distritos sin precisar exactamente qué se entendía por éstos. También se incluye la figura de las “municipalidades”, aunque tampoco se precisan sus características.

Las municipalidades pasan a formar parte de la división territorial y, por tanto, cobran un nuevo papel político.

Prefectos, subprefectos, regidores y síndicos.

Restauración del federalismo (1846-1854) y Constitución federal de 1857.

El 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal con sus ayuntamientos. En la Constitución de 1857 se hace referencia indirecta a los municipios como entidades territoriales.

Se entiende que los municipios son espacios físicos constituidos por territorio y población. Se hace referencia a que los municipios deben tener autoridades que los gobiernen.

Alcalde, síndicos y regidores.

Segundo Imperio mexicano (Estatuto provisional del Imperio mexicano de 1865).

La división política del Imperio mexicano fue la siguiente: departamentos, distritos y municipalidades.

Por tratarse de un periodo de guerra, cunden la desorganización, falta de recursos, una elevada movilidad de autoridades y rotación de cargos entre los bandos liberal y conservador.

Alcaldes, ayuntamientos (consejos municipales), comisarios, asesor imperial o síndico procurador.

## Cuadros comparativos de la evolución del municipio hasta 1917 (continuación)

ETAPA HISTÓRICA	FORMA CONSTITUTIVA	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ESTRUCTURA INTERNA
	No obstante, de nueva cuenta, las municipalidades, más que espacios de gobierno autónomo se constituyeron en dependencias administrativas.	En el ramo financiero, los consejos municipales aprobaban el monto de las participaciones imperiales para los municipios y no se podían implantar impuestos o cargas sin la autorización de dicho consejo.	
Dictadura porfirista (1876-1911).	Durante el porfiriato el país se organizó en torno a la Constitución federal de 1857, la cual hacía referencia a la existencia de los municipios. Los gobernadores nombraban directamente a las autoridades municipales mediante la creación de las denominadas "jefaturas políticas".	Dada la centralización del poder en la figura del presidente, este sistema se reprodujo en los gobernadores y municipios. Con la aparición de las jefaturas se intentó suprimir cualesquier manifestación de vida democrática o participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de los gobernantes.	Jefe político o prefecto.
Revolución de 1910-1917	La libertad municipal es una de las proclamas para levantarse en contra del porfiriato.	Hasta 1917 se reorganizaría y consagraría la estructura interna del municipio mexicano.	Presidente municipal, síndico procurador o síndicos y regidores, según la constitución de cada estado.

\*Elaboración propia con base en las siguientes fuentes: Cedemun/Segob, "Guías técnicas municipales, historia del municipio mexicano", en: *Los municipios de México, información para el desarrollo*, México, Cedemun, 1998. C. D.; Alberto Sánchez Martínez, (comp.), "Historia del municipio mexicano", en *Gobierno y administración pública en México*, México, Cedemun/Segob, 1993. pp. 15-65; Moisés Ochoa campos, *El municipio y su evolución institucional*, México, Fomun, 1987; Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1981; Cedemun, *Semblanza histórica del municipio en México*; docto. de Internet, <http://www.cedemun.gob.mx/docs/semblanz.txt>; Memoria de la exposición documental del 477 aniversario del municipio en México.

## Historia constitucional del municipio

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución de la monarquía española promulgada en Cádiz en 1812.	309	“Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, dos regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.”	En la Constitución de Cádiz no se menciona la palabra “municipio” como órgano territorial, pero se asigna indirectamente esa cualidad al establecer “ayuntamientos en los pueblos”, entendidos éstos como unidad territorial. También se hace referencia al ayuntamiento, como un cuerpo colegiado y administrativo.
	310	“Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o en su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.”	
	311	“Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.”	
	312	“Los alcaldes, regidores, y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.”	Es muy interesante observar, que la forma de nombrar a las autoridades del ayuntamiento fuese mediante elecciones vecinales.
	313	“Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en ejercicio de los derechos de ciudadano.”	Este artículo establece la forma de elección de las autoridades de los ayuntamientos, la cual originariamente era indirecta.
	314	“Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores, y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer los cargos el primero de enero del siguiente año.”	Este artículo establece la forma en que las autoridades de los ayuntamientos debían tomar posesión, después de sus nombramientos por medio de elecciones indirectas.

## Cuadros comparativos del municipio en la historia constitucional (*continuación*)

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución de la monarquía española promulgada en Cádiz en 1812	315	“Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos; si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.”	En este artículo puede encontrarse ya la práctica de renovar a las autoridades por mitad a partir de cierto periodo de tiempo.
	316	“El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.”	En este artículo encontramos el origen de la no reelección inmediata, para las autoridades de los ayuntamientos.
	317	“Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.”	En dicho artículo se enuncian los requisitos de los aspirantes a ocupar alguno de los cargos administrativos de los ayuntamientos.
	318	“No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprometidos en esta regla los que estén en las milicias nacionales.”	En este artículo encontramos los impedimentos para ocupar cargos en los ayuntamientos.
	319	“Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.”	
	320	“Habrà un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.”	
	321	Estará a cargo de los ayuntamientos: Primero: La policía de salubridad y comodidad.	De la normatividad descrita se desprende que el ayuntamiento, en primera instancia, actuaba como unidad administrativa; en segundo lugar, cumplía

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer del repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

funciones de control social, mediante la vigilancia y la seguridad pública.

Pero una tercera facultad verdaderamente importante, era la recaudación de los impuestos, por lo que se constituía como Hacienda Pública.

Un aspecto mucho más relevante, es que en este artículo se encuentran ya definidas las áreas de competencia de las autoridades municipales y que, sólo la Constitución de 1917 retomaría en su texto. Podría pensarse incluso, que la Constitución de 1917 se inspiró en la de Cádiz para formular el artículo 115.

“Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de los propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la diputación, mientras recae la resolución de las cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo con los caudales propios.”

En este artículo pudieran tenerse los orígenes de la injerencia legislativa de los congresos estatales en la vida municipal.

## Cuadros comparativos del municipio en la historia constitucional (*continuación*)

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución de la monarquía española promulgada en Cádiz en 1812	323	“Los ayuntamientos desempeñarán todos estos cargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.”	Resultaba bastante interesante que las autoridades municipales tenían que rendir cuentas a las diputaciones provinciales, respecto al uso del presupuesto de su competencia.
	335	“Tocará a estas diputaciones... Tercero: cuidar que se establezcan los ayuntamientos donde los haya, conforme a lo previsto en el artículo 310.”	En este artículo se encuentra el origen de la facultad de las legislaturas estatales para decidir respecto de la creación de nuevos ayuntamientos.
	337	“Todos los individuos de los ayuntamientos y de las diputaciones de provincia, al entrar en ejercicio de sus funciones, prestarán juramento, aquéllos en manos del jefe político, donde le hubiere, o en su defecto, del alcalde que fuere primer nombrado, y éstos en las del jefe superior de la provincia, de guardar la Constitución política de la monarquía española, observar las leyes, ser fieles al rey, y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo.”	
Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán en 1814.	41	“Las obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: una entera sumisión a las leyes, un obediencia absoluta a las autoridades constituidas, una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos...”	El decreto constitucional de 1814 no hace mención específica sobre los municipios, sin embargo, sí hace referencia a la obligación de cubrir las contribuciones a la patria y deja abierta a las provincias la posibilidad de reglamentar posteriormente en cuanto a su territorio y funciones. Finalmente, establece que mientras no se regule sobre algún tema, serán aplicables las leyes anteriores, en este caso la Constitución de Cádiz.
	42	“Mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo este nombre dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido...”	

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822).

- |     |   |  |
|-----|---|--|
| 211 | “Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor; o excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de los que adelante se derogarán.”  |  |
| 24  | “Las elecciones de ayuntamiento para el año 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta Nacional Instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en los sucesivos, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta y circulará el gobierno oportunamente.”  | Este documento surge en un periodo turbulento, por lo que no existían las condiciones para establecer una normatividad precisa sobre las facultades de los ayuntamientos.  |
| 54  | “Los jefes políticos exigirán de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, detalladas en la instrucción del 23 de junio de 1813, para el gobierno económico de las provincias y vigilarán muy particularmente sobre la policía de la imprenta, y de las casas de prisión o de corrección; sobre la dedicación de todos a alguna ocupación o industria, extirpando la ociosidad, vagancia, mendicidad y juegos prohibidos; velarán sobre la introducción de personas extrañas y sospechosas; sobre el respeto debido al culto y buenas costumbres; sobre la seguridad de los caminos y del comercio; sobre el porte de armas prohibidas, embriaguez, riñas, atropellamientos y tumultos; sobre la salubridad de las poblaciones, su limpieza y su alumbrado; sobre el buen régimen de los establecimientos de beneficencia y educación; sobre el buen orden de los mercados, legitimidad de la moneda, peso, medida y calidad de las provisiones y generalmente sobre cuanto conduzca al fomento, comodidad y esplendor de los pueblos.” | En este artículo se aprecia que los ayuntamientos fueron considerados como un mecanismo de control político y social, durante el breve periodo que duró el primer imperio. |

## Cuadros comparativos del municipio en la historia constitucional (*continuación*)

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822)	94	“Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán en asistencia del cura o su vicario presididas por el jefe político subalterno, o por el regidor del ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor o un síndico, serán presididas del propio modo, en asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que puedan ser elegidos.”	Este reglamento nunca fue puesto en vigor en su totalidad, dado lo efímero del imperio de Iturbide. No obstante, fue el primer documento del México independiente que hace referencia directa a los ayuntamientos. Pero más allá, es muy importante resaltar que describe las figuras de las autoridades que tendrían a su cargo la administración de los ayuntamientos.
	95	“Los alcaldes, regidores y síndicos de que hablan los precedentes artículos, estarán sujetos a la inspección del jefe político subalterno más inmediato del propio partido, y a un reglamento provisional que les darán a consulta de las diputaciones provinciales los jefes políticos superiores, sin perjuicio de remitirlo al gobierno supremo para su aprobación.”	Este artículo, en particular, coloca al jefe político como un ente supervisor de las autoridades de los ayuntamientos.
	96	“Se adaptará dicho reglamento a la situación y circunstancias de cada pueblo, a fin de conservar en todas el orden público y promover el bien, autorizando a los alcaldes para conciliar observaciones, despachar demandas de poca entidad, evitar desórdenes de toda especie, imponer arrestos y correcciones ligeras; y obligándolos a aprehender a los delincuentes y ponerlos a disposición del jefe político de su partido, o del juez de primera instancia más inmediato a quien toque conocer de esta especie de casos, como de las civiles de más entidad que los indicados alcaldes no hayan dirimido por sí, ni terminado por conciliación.”	Este artículo es el primero en la historia mexicana, en considerar implícitamente la heterogeneidad de las regiones que constituían en aquél entonces a la nación. En el fondo, la preocupación fundamental de este artículo, es la descentralización de la impartición de justicia.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).	157	"El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo."	La Constitución de 1824 no contiene un apartado específico para los municipios, habiéndose concretado exclusivamente a señalar la división de poderes de los gobiernos estatales y la libertad para expedir sus propias constituciones en las que se consignarían las divisiones estatales y facultades de sus autoridades sin perder de vista el antecedente de la Constitución de Cádiz.
	161	"Cada uno de los estados tiene obligación: 1. De organizar su gobierno y administración interior; sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva. 2. De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva constitución, leyes y decretos..."	A pesar de que esta Constitución pareciera ignorar al gobierno municipal, la realidad hace pensar que, por constituirse México en una república federal, se hacían realmente vigentes los preceptos del federalismo, por lo que la administración interior de los territorios estatales era congruente con dicho postulado.
Las siete Leyes Constitucionales de 1836.	1	"La república se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos."	Esta constitución es la primera en México que fija la existencia de los ayuntamientos dentro de un espacio geográfico.
	4	"El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general."	
	9	"En cada departamento habrá una junta que se llamará departamental, compuesta de siete individuos."	
	14	"Toca a las juntas departamentales: I.- Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, ... II..."	Esta constitución privilegió el ejercicio del centralismo como práctica de gobierno. sin embargo, en el plano administrativo se buscó una cierta desconcentración de funciones.
	16	"En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador, y confirmado por el gobierno general: durará cuatro años y podrá ser reelecto."	Es la primera ordenanza que reglamenta más de tres años de duración para elegir a las autoridades que conformarían al ayuntamiento, además sentó el

## Cuadros comparativos del municipio en la historia constitucional (*continuación*)

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Las siete Leyes Constitucionales de 1836.	18	<p>“Toca a los prefectos:</p> <p>I. Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.</p> <p>II. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento.</p> <p>III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, y en general, sobre todo lo concerniente al ramo de población.”</p>	<p>precedente para la reelección inmediata de las autoridades municipales.</p> <p>La constitución centralista también tiene el mérito de fijar atribuciones sociales a los ayuntamientos y referirse a ellos como sujetos políticos, encuadrados dentro de una circunscripción territorial.</p>
	19	<p>“En cada cabecera de partido habrá un subprefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador: durará dos años y podrá ser reelecto.”</p>	
	22	<p>“Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.”</p>	<p>En este artículo se establece la necesidad de crear ayuntamientos en las capitales departamentales y las ciudades importantes. El “ayuntamiento”, por tanto, se diferencia del “municipio”, donde el primero corresponde a un grupo de administradores y el segundo a una circunscripción territorial, incluyendo su población.</p>
	23	<p>“Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador; sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.”</p>	

- 25 “Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.”
- 26 “Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.”
- 31 “Es obligación de todo mexicano:  
II Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y del municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”
- Es este texto, el que detalla por vez primera después de la Constitución de Cádiz, las funciones que desarrollarían los ayuntamientos en cuanto a seguridad, obras públicas, aspectos fiscales entre otros. Por tanto, también es un precedente para la redacción del artículo 115 de la Constitución de 1917.
- Este artículo detallaba y reglamentaba las actividades jurídicas y de impartición de justicia que realizarían las autoridades de los ayuntamientos y aún de las localidades pertenecientes a éstos.
- Aunque esta Constitución no habla del municipio en detalle, sí se lo menciona indirectamente como un tercer nivel de gobierno, en el que se establecía que los ciudadanos debían contribuir con él en materia de gastos públicos. Evidentemente, dicha referencia se aplicaba dentro del ámbito local municipal. Por otra parte, este artículo representa el antecedente de nuestro actual Sistema de Coordinación Fiscal.

Cuadros comparativos del municipio en la historia constitucional (*continuación*)

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)	36	“Son obligaciones del ciudadano de la república: I. Inscribirse en el padrón de su municipio, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.”	En este ordenamiento, el municipio actuaba como órgano de registro comercial, a la vez de que se alcanza a vislumbrar su papel de control administrativo.
	40	“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”	La Constitución de 1857 sentó las bases para que posteriormente, la de 1917 integrara entre sus preceptos al municipio como la célula de la vida política nacional dentro del ámbito federal.
	41	“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior; en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.”	Existen puntos de vista en el sentido de que, al quedar establecida la soberanía de los estados, éstos serían los que legislarían en materia interna respecto a su forma de organización política, incluido el municipio.
	72	“El congreso tiene facultad: VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.”	Uno de los aspectos más controvertidos de la Constitución de 1857, es su intención de que el Poder Legislativo mantuviera un excesivo control de la vida nacional. Este artículo pone de manifiesto esta situación, otorgando al Congreso federal la facultad de intervenir en cuestiones regionales. Pero un aspecto muy importante, es que se aprecia ya la intención de asignar los recursos a los municipios de forma centralizada, aunque con el objeto de cubrir sus necesidades.

<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857 (1917).</p>	109	<p>“Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.”</p>	<p>La base de la representación popular; según algunas interpretaciones, nació en la vida municipal.</p>
	36	<p>“Son obligaciones del ciudadano de la república:” V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde reside, las funciones electorales y las de jurado.</p>	<p>La Constitución de 1917 fue la primera en incluir todo un apartado específico al municipio, además de insertarlo dentro de la estructura de administración y organización política de los estados de la Federación.</p>
	73	<p>El Congreso tiene facultad: VI. Para legislar en todo lo relativo al distrito y territorios federales, sometiéndose a las bases siguientes: 2°. El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente. Los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. Cada municipalidad de los territorios estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa. “Los estados adoptarán, para su régimen interior; la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio Libre conforme a las bases siguientes: I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. 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</p>	<p>Adicionalmente, esta Constitución representó la síntesis de los proyectos de nación, incluido el municipio, dentro del proceso de conformación histórica de la identidad nacional. Asimismo, es la Constitución que más exactamente recopila y establece las facultades y disposiciones generales de los ayuntamientos, así como la participación de la ciudadanía dentro del gobierno municipal. En el aspecto político, también sienta las bases para la democracia directa, así como los gérmenes para la democracia contemporánea mexicana.</p>

## Cuadros comparativos del municipio en la historia constitucional (*continuación*)

DOCUMENTO	ARTÍCULO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857 (1917).	115	<p>denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.</p> <p>II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades</p> <p>III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.</p> <p>El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente."</p> <p>"Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de cuatro años.</p> <p>La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas"</p>	<p>Esta Carta Magna es la primera del México moderno que consagra la libertad municipal como ordenanza constitucional y asienta al municipio como el fundamento de la división política y territorial del país.</p> <p>Asimismo, es la más completa en especificar las atribuciones y responsabilidades de los gobiernos municipales, así como la forma de elección de sus autoridades.</p> <p>Es muy importante resaltar que, originalmente, el periodo de gobierno municipal era similar al estatal.</p>

Hasta aquí, se ha realizado un recorrido de las transformaciones jurídicas más importantes que ha tenido el municipio a lo largo de su desarrollo en nuestro país y como expresión de la teoría política plasmada en las constituciones que han tenido vigencia en nuestra historia nacional.

No obstante, el siglo xx también dio testimonio de importantes transformaciones, registradas a partir del precepto constitucional consagrado en el artículo 115.

Entre otros aspectos, dicha evolución tuvo que ver con las atribuciones de los municipios dentro de su ámbito, el papel que desempeñarían sus autoridades, las formas de elección de las mismas y sus funciones como promotores del desarrollo económico y la vida democrática en la Federación.

Por tanto, a continuación se presentan, todas las modificaciones al texto constitucional del artículo 115, desde su redacción original en 1917, hasta los últimos cambios registrados en noviembre de 1999.

En este apartado también se incluye el texto constitucional que fue aprobado en septiembre de 1999 y que entró en vigor en marzo del año 2000.

## Reformas constitucionales realizadas al artículo 115 durante el siglo xx

*Primera reforma:  
20 de agosto de 1928*

Se reforma el párrafo cuarto de la fracción III.

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.

Debe señalarse que el texto del artículo 115 constitucional incluye, dentro de su estructura, cierta normatividad respecto a los gobernadores de los estados, diputados locales y el municipio. La reforma tendió a disminuir el número de diputados de las legislaturas locales, para hacerlo proporcional con respecto al número de representados.

Se reforman y adicionan los incisos *a)* y *b)* y 5 párrafos.

I. 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...

Se agregó un segundo párrafo a la fracción I y se fijaron normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. El punto fundamental de la reforma fue evitar la reelección inmediata, no sólo del presidente municipal, sino de las autoridades del ayuntamiento.

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.

Por otra parte, si bien no se permite la reelección inmediata, ésta sí se puede realizar pasado un periodo de gobierno.

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.

Un aspecto sobresaliente de la segunda reforma, fue establecer la prohibición de la reelección de los gobernadores de los estados; electos popularmente, bajo forma ordinaria o extraordinaria, además de que se prohibió la reelección para un periodo inmediato a quienes ocuparan el cargo mediante sustitución constitucional, por interinato, provisional, o mediante encargo del despacho.

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 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.

Se estableció la prohibición para que los diputados de las legislaturas locales pudieran reelegirse para el periodo inmediato.

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.

*Tercera reforma:  
Diario Oficial del 8 de enero de 1943*

Se reforma el párrafo tercero de la fracción III.

Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

Se amplió el periodo de ejercicio de los Gobernadores constitucionales de los Estados, de cuatro a seis años.

*Cuarta reforma:  
Diario Oficial del 12 de febrero de 1947*

Se adiciona con un párrafo primero a la fracción I.

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

Se añadió a la fracción I un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votadas. El valor fundamental de la reforma radica en la aceleración del proceso para hacer más efectiva a la democracia como práctica de elegibilidad de los gobernantes, incorporando para ello el voto femenino.

*Quinta reforma:  
Diario Oficial del 17 de octubre de 1953*

Se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos del ayuntamiento 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 electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Deroga la reforma anterior pero amplía la participación de la mujer en la vida pública mediante el reconocimiento de la ciudadanía plena y el goce que esta prerrogativa concede a las mujeres. Simplifica, para efectos de evitar contradicciones, los preceptos sobre no reelección inmediata de las autoridades municipales.

*Sexta reforma:*  
*Diario Oficial del 6 de febrero de 1976*

Se adicionan las fracciones IV y V.

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.

Se agregan las fracciones IV y V, disposiciones relativas a la normatividad en asentamientos humanos, otorgándose a los municipios la facultad de reglamentar aquellos aspectos en la materia.

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 y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Otorga a la Federación y a los estados la facultad para coordinar y planear estrategias de desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

*Séptima reforma:*  
*Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977*

Se adiciona a la fracción III un último párrafo.

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:

Se añadió a la fracción III un precepto tendiente a establecer el principio de representación proporcional de las fuerzas políticas existentes en el ámbito municipal. El objetivo fundamental fue hacer más participativa la vida social y política local, revitalizando la pluralidad de las diversas fuerzas políticas que coexisten en el espacio municipal.

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.

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:

Puede ser considerada la reforma más importante y ambiciosa realizada hasta la fecha en materia municipal; es una reforma integral que da un giro a los aspectos jurídico, político, administrativo y fiscal de los ayuntamientos; amplía los mecanismos de participación social y amplía las facultades y competencias de los municipios en diferentes áreas de su vida interna. Esta reforma es congruente con la política de desarrollo impulsada durante los años ochenta y coincide con el cambio de visión de las competencias del Estado.

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.

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 electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Para efectos de otorgar una visión más amplia sobre esta reforma, en el capítulo tercero se abundará sobre los alcances y repercusiones que tuvo en la vida institucional.

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

En caso de declarar desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines, y
- h) Seguridad Pública y Tránsito.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

Se permite, por primera vez en la historia de México, la asociación intermunicipal, lo cual fortalece la práctica del federalismo en la vida política nacional, mediante la revitalización del regionalismo y el trabajo compartido entre varios municipios.

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

Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Por otra parte, permitió la creación de las bases de coordinación fiscal, lo cual se constituyó en una revitalización de la participación municipal de la promoción del desarrollo local, así como la creación y vinculación de nuevos mecanismos de transferencias de fondos federales a los municipios.

Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazas que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos A) y C), ni concederán exenciones en relación con las misma.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Esta reforma amplió la participación intermunicipal, estableciendo para ello la coordinación y colaboración entre Federación, estados y municipios, con el objeto de tratar problemas compartidos.

Los presupuestos serán aprobados por los ayuntamientos con base en ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formalizar, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y per-

misos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

VIII. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos en 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 cuando en el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

“Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.”

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia efectiva no menor de cinco 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 podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de éste número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiere estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

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 en todos los municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

#### Transitorios

*Artículo primero.* El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

*Artículo segundo.* El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a las que se refieren los incisos A) al C) de la fracción IV, se percibirán por los municipios a partir del 1o. de enero de 1984.

*Novena reforma:  
Diario Oficial del 17 de marzo de 1987*

Se reforma la fracción VIII y se derogan las fracciones IX y X.

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

Establece que las leyes estatales incorporen dentro de su estructura jurídica el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, ampliando así la práctica del pluralismo dentro de la vida política nacional.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.<sup>12</sup>

*Décima reforma:  
noviembre de 1999  
(Modificaciones en cursivas)*

Texto vigente desde marzo del año 2000.

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. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del estado.*

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las fun-

<sup>12</sup>Cedemun, *Artículo 115 constitucional, texto original y reformas*, docto. de Internet, URL: <http://www.cedemun.gob.mx/docs/art115.txt>.

ciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

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

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

a) *Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*

b) *Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;*

c) *Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;*

d) *El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y*

e) *Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.*

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

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

a) *Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*

b) *Alumbrado público;*

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

d) *Mercados y centrales de abasto;*

e) *Panteones;*

f) *Rastro;*

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

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

i) *Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

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

*Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través*

*del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.*

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. *Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determine por las legislaturas de los estados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII. *La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. 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 Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en donde resida habitual o transitoriamente; y*

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

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

IX. Derogada, y

X. Derogada.<sup>15</sup>

<sup>15</sup>El texto entró en vigor en marzo del año 2000. Contiene las modificaciones realizadas en 1999 y ha sido aprobado por todas las legislaturas locales de los estados de la Federación para su cumplimiento y observancia. Las palabras que aparecen en cursivas corresponden con las modificaciones que se realizaron.

## TRASCENDENCIA DE LA RECIENTE REFORMA

La Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura, resumió de la siguiente manera los puntos más importantes de la reforma de 1999<sup>14</sup>

1. Se reconoció al municipio su facultad de gobernar y no sólo de administrar, a través de su ayuntamiento.
2. Se reconocieron nuevas competencias exclusivas del municipio en materia de servicios públicos.
3. Se reconoce al municipio como ámbito de gobierno, relacionándolo directamente dentro del esquema federal.
4. Se protegió al municipio no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos, o a los que de por sí se generen como dependencias de los estados.
5. Se creó una figura de leyes estatales en materia municipal delimitadas a un objeto, cuyo contenido se enumeró en cinco incisos, entre los que se destacó el que la ley no pudiera ir más allá del objeto constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasilegislativas o materialmente legislativas) de los ayuntamientos.
6. En este aspecto, destacó por ejemplo que, para la desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal, o la realización de actos que comprometieran al municipio más allá del periodo del ayuntamiento que se trate, dichas determinaciones no serían a cargo de las legislaturas de los estados, sino de las dos terceras partes de los miembros de un ayuntamiento.
7. Se actualizaron algunos de los conceptos de la fracción III, destacando que las materias allí enumeradas, son por principio, competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el Estado, como prevalecía en el texto anterior. Es decir, a manera de ejemplo, que el agua potable, obra pública (calles, jardines y su equipamiento), policía preventiva, etcétera, son servicios exclusivamente prestados por los municipios y ya no concurrentes con los estados, salvedad del mecanismo de subsidiariedad que más adelante se explica.
8. Las materias exclusivas municipales se entienden en su doble carácter de función: como obra de gobierno y como un servicio público en su caso, bajo responsabilidad administrativa de los gobiernos municipi-

<sup>14</sup>Cámara de Diputados, LVII, Legislatura, URL: <http://www.ammac.org.mx/Doctos/Congreso/Res115.htm>

pales. Un ejemplo de lo anterior se da en materia de agua potable o limpia; no se trata de sólo prestar el servicio, sino de que las autoridades ejerzan su función reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etcétera, etcétera.

9. Se estableció un mecanismo subsidiario, mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos; a diferencia del texto anterior, en donde los municipios dependían verticalmente de la voluntad del Congreso local para conservar o no, una competencia.

10. Se eliminó la limitante para que la asociación de municipios de distintos estados pudiera darse, al menos, en la prestación de servicios o ejercicios de funciones compartidas dentro de una misma circunscripción territorial.

11. Se incorporó el pago de predial al sector paraestatal federal, así como de los bienes públicos utilizados por particulares mediante la figura de la concesión.

12. Se garantizó para los municipios, el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolos para proponer a las legislaturas de los estados por cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales.

13. Se garantizó que los recursos que integran la hacienda municipal serían ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.

14. Se reordenó la fracción V, actualizando conceptos de materias concurrentes, tales como el transporte, planeación del desarrollo regional y ecología.

15. Se resolvió a favor de los presidentes municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de éstas con los gobernadores, sólo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Proceso para la entrada en vigor de las reformas recientes al artículo 115 constitucional (septiembre de 1999)

ASUNTO	FECHA	SUSTENTO
Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .	23 de diciembre de 1999.	<i>Diario Oficial</i> de la misma fecha.
Entrada en vigor de las reformas al artículo 115 constitucional.	3 de marzo de 2000.	Artículo transitorio primero del Decreto de Reforma.
Plazo para que los estados adecuen sus constituciones y leyes a las nuevas disposiciones.	23 de marzo de 2000 a 23 de marzo de 2001.	Artículo transitorio segundo del Decreto de Reforma.
Plazo para que el Congreso de la Unión adecue las leyes federales a las nuevas disposiciones.	A más tardar, el 30 de abril de 2001.	Artículo transitorio tercero del Decreto de Reforma.
Plazo para que las legislaturas estatales, en coordinación con los municipios, adopten las medidas necesarias para que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado.	Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002.	Artículo transitorio quinto del Decreto de Reforma.