

CAPÍTULO PRIMERO:

EL MUNICIPIO

1. Etimología
2. Origen del municipio
3. Antecedentes históricos del municipio
4. El Estado y la autonomía municipal
5. Elementos y requisitos del municipio
6. La definición de municipio
7. División interna municipal y categorías de poblaciones

CAPITULO PRIMERO EL MUNICIPIO

En la actualidad, el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la curia, la fraternía y la tribu.⁽¹⁾

1. ETIMOLOGÍA

Como es sabido, el vocablo municipio proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus, muneris*, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *cipio, capis, capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma que atañían a la vida comunitaria.

Al decir del renombrado jurista español Adolfo Posada, los pueblos de Italia, durante el Imperio romano, en cuanto concernía a su situación política ante Roma, eran municipios, colonias romanas o ciudades confederadas, conservando en este último caso su relativa independencia, aunque sin derecho de ciudadanía, bajo el régimen predeterminado en un tratado —*foedus*—, aun cuando a partir de las leyes *Julia* (90 a.C.) y

Plautia Papiria (89 a.C.) desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos a todo lo largo y ancho de la península itálica, por lo que la palabra municipio vino a aludir entonces a la población autónoma cuyos habitantes gozaban de la ciudadanía romana.⁽²⁾

2. ORIGEN DEL MUNICIPIO

Mas, en opinión de numerosos autores, el ente municipal no es una invención de Roma, pues ésta se concretó a dar nombre y a imprimir características especiales a una forma de organización vecinal cuyo origen se remonta milenios atrás, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de arrostrar y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar su problema individual; en este sentido, Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirman:

El origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal.⁽³⁾

Acercas del origen del municipio se han desarrollado diversas corrientes doctrinarias, entre las cuales destacan las que sostienen el origen divino del municipio, las iusnaturalistas o sociológicas, las jurídicas o formalistas, y las administrativistas.

A. TEORÍAS DEL ORIGEN DIVINO DEL MUNICIPIO

En sus primeras versiones, actualmente descartadas, estas teorías atribuían exclusivamente a la voluntad divina el origen del municipio; hoy en día se distingue el origen mediato o último del ente municipal atribuido a Dios como creador de todas las cosas, del origen inmediato o próximo del municipio que se interpreta como resultado de la voluntad humana; en su estudio de la institución municipal de Estados Unidos de América, realizado en la primera mitad del siglo XIX, Alexis de Tocqueville concluyó: «La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes;

el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios.»⁽⁴⁾

B. TEORÍAS IUSNATURALISTAS

Para explicar el origen del ente municipal, la corriente iusnaturalista, que algunos identifican con la sociológica, parte del supuesto de que el municipio es un fenómeno natural sustentado en relaciones de vecindad, que representa el nivel intermedio de las sociedades básicas humanas: familia, municipio, Estado, razón por la que su aparición, posterior a la de la familia, precede a la del ente estatal, lo que, en nuestra opinión resulta inadmisibles, porque, en semejante supuesto, el municipio habría sido Estado, cuando en realidad, la ciudad-Estado de la antigua Grecia y de la Europa renacentista no fue municipio sino Estado que asumía la competencia reconocida como municipal.

Bajo esa interpretación iusnaturalista, la institución municipal tiene una competencia específica derivada de un ámbito de actuación propio, no delegado y, en consecuencia, está dotada de facultades originarias para realizar su cometido de manera autónoma, aun cuando subordinado a la sociedad fundamental superior que es el Estado.

Conforme a la referida interpretación iusnaturalista, compartida por la escuela sociológica, la ley no crea al municipio, sino que se concreta a reconocerlo; su competencia y atribuciones le son connaturales, no atribuidas; los depositarios de su poder público y de su administración son representantes del municipio, no funcionarios nombrados por el poder central. Las ideas anteriores están contenidas en los textos de diversos expositores de la corriente iusnaturalista; así, en su *Curso de derecho natural*, cuya primera edición data de 1837, el profesor alemán Enrique Ahrens enseñaba:

El municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la personalidad humana. No es una mera circunscripción territorial para un objeto político; es, por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida; es, por lo tanto, a la vez una comunidad para el fin civil y político, para el religioso, para el económico de la industria, de la agricultura, del comercio y del consumo, y para el intelectual de la instrucción.⁽⁵⁾

Por su parte el profesor francés Henri Pascaud en su estudio sobre la organización municipal de diversos países, publicado en París en 1877, sostuvo:

La constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias, al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre. En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas. Se explica así cómo la asociación municipal se encuentra en todos los pueblos civilizados. Después, esos municipios se unieron a otros municipios y han formado las naciones. Es entonces cuando nació la idea de la patria.⁽⁶⁾

Acerca del fenómeno municipal, el profesor español Adolfo Posada sostuvo, en el primer tercio del siglo XX, que a partir de cuando el ser social se asienta permanentemente en un solar, transforma ese espacio en un medio para convivir con sus congéneres y edifica viviendas, para conformar un núcleo de población cuyos miembros se relacionan entre sí, más que por el parentesco, por la proximidad o contigüidad espacial; es entonces cuando aparece, aunque en forma muy primitiva, una serie de inquietudes generadoras de servicios comunes que, con el tiempo, devienen «materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común —territorial y espacial— se convertirá en régimen de policía, y, por fin, en régimen local o municipal».⁽⁷⁾

C. TEORÍAS JURÍDICAS

Bajo la óptica de las teorías jurídicas, también conocidas como formalistas o legalistas, el origen del municipio se encuentra en el orden jurídico, es decir, en la ley; con tal orientación el fundador de la llamada Escuela Vienesa, Hans Kelsen sostiene:

El Estado no son los hombres que vemos y tocamos y que ocupan un espacio, sino únicamente un sistema de normas que tienen por contenido una cierta conducta humana. Luego, en este punto, no hay diferencia entre el Estado y las restantes corporaciones, las cuales no son otra cosa que órdenes jurídicos parciales. (...) Aparte del Estado, el municipio es un ejemplo de esas corporaciones territoriales.⁽⁸⁾

La creación del municipio, de acuerdo con las teorías formalistas o legalistas viene a ser, pues, resultado de la potestad estatal en ejercicio de su función legislativa, habida cuenta que sólo el ordenamiento legal puede crear, transformar, fusionar y disolver al ente municipal. Dentro de esta corriente, el profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ignacio Burgoa Orihuela, afirma:

El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en cierto espacio territorial, estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezcan.⁽⁹⁾

D. TEORÍAS ADMINISTRATIVISTAS

En la interpretación administrativista, el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, regional o por región —pues bajo esas diversas denominaciones se le conoce en la doctrina—, que representa una forma organizacional, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder; al respecto, el maestro emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Andrés Serra Rojas explica:

La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias;
- b) Una porción determinada del territorio nacional;
- c) Determinadas necesidades colectivas —ciudadanas o municipales—, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa.

La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el *municipio*.⁽¹⁰⁾ Empero, la teoría administrativista dista mucho de alcanzar una aceptación general a su interpretación del municipio como producto de la descentralización administrativa por región y por contra, al parecer son más quienes consideran al municipio como resultado de la descentralización política; el doctor Miguel Acosta Romero, por ejemplo, considera al municipio como una estructura político-administrativa jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que, en su organización administrativa, el municipio emplea las formas de la centraliza-

ción, descentralización y desconcentración administrativas, «de donde negamos —dice Acosta Romero— que [el municipio] tenga el carácter de organismo descentralizado por región».⁽¹¹⁾

3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

Ya hemos visto que los antecedentes históricos de la institución municipal se remontan a las primeras grandes civilizaciones de la humanidad, mas es el genio romano el que se encarga de darle nombre y de asignarle nuevas características, algunas de las cuales, como la relativa a su autonomía, habrán de trascender con bastante precisión al municipio de la Edad Media, al de la Edad Moderna y aun al de la Contemporánea.

A. EL MUNICIPIO EN ROMA

La expansión política y territorial romana en la península itálica se inicia prácticamente desde los primeros tiempos de la República, sin seguir un procedimiento jurídico único, sino adecuado a cada caso, de acuerdo a las respectivas situaciones de hecho y a los intereses específicos a regular; empero, los procedimientos jurídicos empleados pueden agruparse en dos esquemas básicos, cuales fueron la federación y la anexión, cuya correspondiente aplicación se vio matizada por detalles y peculiaridades en cada ocasión.

La acelerada expansión territorial y política de Roma imposibilitó la eliminación total de los ordenamientos jurídicos preexistentes en las ciudades confederadas y en los territorios y poblaciones sometidas mediante anexión, lo que, aunado a la emergente exigencia administrativa derivada del incesante crecimiento del territorio y de la población sometidos al dominio de Roma, dio lugar al surgimiento del municipio romano como centro local poblacional, con autonomía administrativa y un ordenamiento jurídico de aplicación local, incorporado al territorio y al Estado romano, cuyos habitantes se convirtieron en ciudadanos romanos que asumieron cargas contributivas en favor de Roma.

Según el profesor italiano Mario Burdese,⁽¹²⁾ el municipio romano podía constituirse por la vía del *deditio*, por la de un *foedus* o tratado que podía ser o no consecuencia de una *deditio* previa, o por la de una *lex* o deliberación unilateral del órgano competente romano. La *deditio* o sometimiento de una población extranjera al dominio de Roma se efectuaba en forma oral de pregunta y respuesta, de manera parecida a la *stipulatio*.

En el orden administrativo el municipio romano se estructuró con base en tres órganos básicos: magistratura, consejo ciudadano y asamblea popular; en lo concerniente a las magistraturas se permitió a los municipios mantener las preexistentes, circunstancia que propició que en algunos hubiese la magistratura única del dictador auxiliado de varios ediles; en otros, la magistratura colegiada de pretores o de *quattuorviri*, de estos últimos, por lo general, dos eran de rango más elevado y los otros dos con poderes de policía urbana.

En cuanto al consejo ciudadano, recibió diferentes nombres, entre otros los de *senatus*, *curia* u *ordo decurionum*; y por lo que ve a las asambleas populares, cuya función principal consistió en elegir a los magistrados, fueron constituidas con base en un reparto de la ciudadanía en curias, tribus o distritos político-administrativos.⁽¹³⁾

Como señalamos al principio de este capítulo, con la expedición de las leyes *Julia* (90 a.C.) y *Plautia Papiria* (89 a.C.) desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos a todo lo largo y ancho de la península itálica; el otorgamiento de la ciudadanía romana a los *municipes*, es decir, a los vecinos pertenecientes al municipio, conllevó la aplicación del derecho romano a los nuevos ciudadanos, lo que no fue óbice para mantener, en lo posible, la vigencia del derecho local preexistente. De lo anterior podemos entender al municipio de la península itálica de fines de la era antigua y de principios de la actual, como una comunidad específica asentada en un territorio dado, económicamente autárquica, sin independencia política, pero con la autonomía suficiente para regir sus propias cuestiones internas, y con sujeción al poder supremo que Roma ejercía respecto de aspectos no locales.

En su obra *The municipalities of the Roman Empire*, M. Reid señala como característica fundamental del municipio itálico del Imperio romano su completa autonomía local o amplio *self-government*, porque en la antigua Italia, a semejanza de la antigua Grecia, la idea prevaleciente de ciudad se forjó en el crisol de la libertad, razón por la cual una población cuyos asuntos locales eran resueltos desde fuera, no era para los griegos y romanos clásicos una auténtica ciudad, por lo que enfatiza:

La primera lección que la historia municipal del Imperio romano nos da, es esta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada

a la libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico, que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente.⁽¹⁴⁾

B. EL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA

La caída del Imperio romano no se traduce en la desaparición total de su civilización y de sus instituciones, porque no fue inusual que los pueblos bárbaros trataran de salvar una y otras; así el gran rey godo, Teodorico *el Grande*, se esforzó por conservar y restaurar los monumentos de la Antigüedad, así como por salvar los restos del gobierno local.⁽¹⁵⁾

Empero, aun cuando el desmoronamiento del vasto Imperio romano no entrañó el aniquilamiento de la institución municipal, sí dio lugar a su transfiguración en numerosas nuevas versiones surgidas al influjo proveniente de la organización y tradiciones propias de los pueblos bárbaros, que se adueñaron del poder público en los desmembrados territorios del caído imperio. Una institución de origen germánico, inserta en la organización municipal visigótica, fue el *conventus publicus vicinorum* —asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural—, que examina el jurista e historiógrafo granadino Eduardo de Hinojosa y Naveros en su acucioso estudio sobre el *Origen del régimen municipal en León y Castilla*.⁽¹⁶⁾

La amplia variedad de las diversas expresiones de la institución municipal en la época medieval —en buena medida derivada de la ausencia de un vigoroso poder uniformador—, nos orilla a soslayar su análisis en la presente obra, en la que sólo haremos una breve referencia al fenómeno municipal español de dicha etapa histórica.

C. EL MUNICIPIO ESPAÑOL

En el medievo hispano el fenómeno municipal registra, en algunas regiones, etapas de gran florecimiento, merced a la organización democrática de su gobierno que radicaba en el Concejo abierto, el cual, como explica Eduardo de Hinojosa y Naveros, no era otra cosa que la asamblea general de vecinos, hebdomedariamente convocada a son de campana para reunirse todos los domingos a efecto de resolver los asuntos de interés general; así ocurría en el siglo XIII en los municipios de Castilla y León, cuyo carácter democrático, según el ilustre jurista granadino:

Ha de buscarse en la aplicación a la esfera del municipio, de las instituciones judiciales de los pueblos germánicos, conservadas por los visigodos, no siendo el desarrollo de la libertad municipal otra cosa que la adquisición gradual por el Concejo, de las atribuciones privativas del Poder público, sobre todo en el orden judicial.⁽¹⁷⁾ Mas, el florecimiento municipal no se prolongó por mucho tiempo, la disminución y extinción de su autonomía y de su carácter democrático dieron lugar a su ruina; a ello contribuyeron diversos factores, los cuales fueron la creciente complejidad de la organización municipal que eliminó los mecanismos plebiscitarios de la democracia directa, y el despojo que de su autonomía realizaron el alto clero y la nobleza; acerca de este fenómeno, Manuel Torres López, en su estudio sobre el derecho y el Estado en la España del Medioevo, señala:

El poder burocrático de los funcionarios reales fue igualmente causa de la desaparición de la vida democrática municipal, pues pronto sucedió en las ciudades lo que en la vida territorial: las instituciones democráticas murieron. Así, el conde y el obispo vinieron a adueñarse, puede decirse, de las ciudades; a adueñarse bien entendido, en sentido administrativo.

(...) Precisamente estas transformaciones ilustran mucho este proceso de decadencia, pues nos van poniendo de manifiesto más y más el olvido de los antiguos principios romanos y la aparición de otros no duraderamente compatibles con una organización municipal, en el sentido técnico romano de la palabra.⁽¹⁸⁾

a) La Guerra de las Comunidades

En la historia del municipio español descuella el episodio de la llamada *Guerra de las Comunidades*, registrada en 1518 y 1519 entre las fuerzas reales y los comuneros de Castilla y Aragón, donde años atrás se habían organizado las célebres *comunidades*, como se denominaba a las organizaciones políticas de poblaciones que se asociaban para defender sus fueros y privilegios, eventualmente consignados en sus cartas-pueblas, y que en ocasiones llegaron a tomar partido en las pugnas habidas entre unos príncipes contra otros; destacaron entre dichas comunidades la de Teruel —que en 1429 se componía de 89 poblaciones—, y la de Toledo, cuyo regidor, Juan de Padilla, encabezó la rebelión que devino en la Guerra de las Comunidades.

Resulta paradójico que el municipio español trasplantado por Hernán Cortés ala

Villa Rica de la Vera Cruz en 1519 se desarrolle vigoroso en tierras mexicanas, mientras agoniza en los campos de Castilla y, por fin se le conduce al patíbulo de la plaza de Villalar el 24 de abril de 1521. Empero, la rebelión comunera de Castilla, más que un movimiento municipal, representó un movimiento nacionalista exacerbado por la renuencia de Carlos de Gante, luego Carlos I de España y V de Alemania, para residir en tierras hispanas, así como por su proclividad a conferir a extranjeros los principales cargos públicos, cuyos beneficiarios, flamencos en su mayoría, cometían latrocinios y abusos sin límite, y remitían los productos sin disimulo a Flandes.

Manuel Fernández Álvarez, en su acucioso análisis sobre la hispanización de Carlos V,⁽¹⁹⁾ confiere a la Guerra de las Comunidades mayor importancia por su significado que por su fuerza, y estima que la acción de Villalar —en realidad una escaramuza y no una batalla— acabó, salvo en el caso de Toledo, con el movimiento comunero en Castilla, cuya popularidad ha resistido el paso de los siglos, por lo que pocos personajes han quedado tan profundamente grabados en el alma colectiva hispana como Juan de Padilla, Juan Bravo y Francisco Maldonado, degollados, como dijera el segundo de ellos, «no por traidores, sino por defender las libertades del reino».

El movimiento comunero es interpretado por Fernández Álvarez como algo muy complejo, habida cuenta de los factores nacionales, religiosos y políticos que lo determinaron; nacionales, por la repulsa que entraña al aire extranjerizante con que llega a Castilla Carlos V con su camarilla de consejeros flamencos, entre quienes reparte los puestos principales; factores religiosos identificados en el respaldo dado al movimiento por el bajo clero castellano; factores políticos representados en la batalla que libran las ciudades para imponerse a la corona y a la nobleza; pero sobre todo, con un gran respaldo popular.

Como bien observa Manuel Fernández Álvarez, el proceso histórico de las comunidades hispanas se advierte vertebrado por el apoyo del pueblo otorgado a la rebelión iniciada por las ciudades, encabezada por los Padilla, los Maldonado y los Ulloa, en cuyas filas militan curas y frailes al lado de gente del pueblo de los más variados oficios. Al margen de los derroteros que, de haber triunfado, hubiera tomado la revolución, es dable afirmar que las comunidades se vieron caracterizadas por dos factores definitivos, a saber: el sentimiento nacional, por un lado, y el propósito de los moradores de las ciudades, es decir, de los ciudadanos, de asumir el poder; por ello afirma Fernández Álvarez:

Así observamos que el movimiento tenía algo muy de los tiempos: su aire nacional. Y junto a ello, si bien no desde el principio, un anacronismo: el querer desplazar del poder al príncipe, que entonces se imponía por toda Europa.⁽²⁰⁾

Tras su frustrado intento, al pie del patíbulo, don Juan de Padilla escribió a Toledo, su ciudad natal, una carta del siguiente tenor:

A tí, corona de España y la de todo el mundo, desde los altos godos muy libertada. A tí, que por derramamientos de sangres extrañas como de las tuyas cobraste libertad para tí y para tus vecinas ciudades, tu legítimo hijo Juan de Padilla, te hago saber cómo con la sangre de mi cuerpo se refrescan tus victorias antepasadas. Si mi ventura no me dejó poner mis hechos entre tus nombradas hazañas, la culpa fue en mi mala dicha y no en mi buena voluntad. La cual como a madre te requiero me recibas, pues Dios no me dio más que perder por tí de lo que aventuré. Más me pesa de tu sentimiento que de mi vida. Pero mira que son veces de la fortuna que jamás tienen sosiego. Sólo voy con un consuelo muy alegre, que yo el menor de los tuyos morí por tí; y que tú has creado a tus pechos a quien podrá tomar enmienda de mi agravio. Muchas lenguas habrá que mi muerte contarán, que aún yo no la sé, aunque la tengo bien cerca; mi fin te dará testimonio de mi deseo. Mi ánimo te encomiendo como patrona de la Cristiandad; del cuerpo no hago nada, pues ya no es mío, ni puedo más escribir, porque al punto que ésta acabo tengo a la garganta el cuchillo, con más pasión de tu enojo que temor de mi pena.⁽²¹⁾

Emilio Castelar compendia las glorias del municipio español de manera épica en las siguientes frases, que no podemos resistirnos a transcribir:

El municipio, aunque roto, fue el escollo donde se refugiaron los celto-romanos contra las invasiones de los bárbaros, el municipio fortificó la obra de la Reconquista, pues Sancho García y Fernán González no hubieran podido atravesar las llanuras de Castilla si los plebeyos no los siguen jadeantes para recoger, entre el botín de la victoria, los pergaminos de sus cartas-pueblas; los municipios reunían sus procuradores, fundando la altísima institución de las Cortes, tribuna que es nuestra gloria y nuestro orgullo, al mismo tiempo que sobre su sacratísimo patrimonio, sobre la tierra de los propios, colgaban las cadenas de los siervos, los últimos eslabones rotos de las castas; el Municipio levanta las agujas de la catedral gótica junto a la cincelada sinagoga judía, educa los jurados, engendra los hombres buenos, escribe el *Romancero*, da al teatro un *Alcalde de*



Zalamea, un héroe más grande que el Agamenón y el Orestes de Esquilo; corta con sus hermandades la cabeza a la hidra del feudalismo; asiste con sus milicias desde Toledo hasta las Navas, desde las Navas hasta la vega de Granada; cuando él perece en el patíbulo de Villalar, en su caballescía personificación de Padilla, a los golpes de los imperiales, de los flamencos, de los extranjeros, perece la patria, que cabe toda entera con Carlos II en el panteón del Escorial; y cuando él renace con la guerra de la Independencia, renacen las Cortes, renace la dignidad nacional; que el municipio es, ha sido y será siempre, el hogar del pueblo, el árbol secular a cuya sombra han de abrazarse la democracia y la libertad sobre el suelo de la nueva Europa.⁽²²⁾

b) Cartas-pueblas y fueros municipales

Hay quienes, erróneamente, confunden los fueros municipales con las cartas-pueblas, aun cuando ocasionalmente éstas se hayan expedido bajo el rótulo de fueros como ocurrió con el mal llamado fuero de Brañosera, en realidad carta-puebla otorgada en el año de 824 por el conde Munio Núñez al pueblo de dicho nombre enclavado en Castilla la vieja; las cartas-pueblas tienen como propósito poblar un solar o territorio determinado y son, en rigor, convenios celebrados entre el señor solariego con quienes aspiran a establecerse en dicho solar; en cambio, los fueros municipales son productos legislativos, y como tales, normas de conducta de carácter general, coercitivas y obligatorias para todos los habitantes del respectivo municipio.

i. Las cartas-pueblas

Al parecer, las cartas-pueblas surgen como convenios colectivos en sustitución de los convenios agrarios particulares, a efecto de regular uniformemente para todos los ocupantes de un solar, las condiciones y normas del asentamiento poblacional; tales cartas incluían no sólo deberes respecto del señor solariego sino, también, en favor de la propia puebla. La carta-puebla no siempre se acordó en el momento de poblar, pues casos hubo en los que precedió a tal acción y en otros tuvo lugar años después del asentamiento poblacional, pero su propósito siempre fue el de fundamentar jurídicamente una donación en favor de un conjunto de personas indefinidas, a condición de que éstas poblasen, edificasen, cultivasen y fortificasen el solar donado. Según Juan Beneyto Pérez:

Los beneficios otorgados por la carta son: la libre posesión de las tierras, apenas gravado por una cuota de carácter feudal o señorial y de valor a menudo simbólico (el cahiz de trigo, la gallina, etcétera), y el goce del agua, la leña, los pastos, etc. Estos usos comunales

se vinculan así típicamente a quienes poseen heredad y, consecuentemente, a los vecinos.⁽²³⁾

ii. *Los fueros municipales*

Al ocurrir la invasión sarracena regía en toda España el Fuero Juzgo, y continuó su vigencia en los territorios no sometidos al dominio moro, para luego restablecerse en las regiones reconquistadas conforme se dio su recuperación, por lo que los fueros municipales, en su mayoría expedidos del siglo IX al XV, coexistieron con dicha legislación general; mas, la utilización del Fuero Juzgo, en el ámbito municipal vino a ser, por lo general, supletoria de la legislación local contenida en los fueros municipales, habida cuenta que éstos no tuvieron por propósito alterar la legislación general hispana, sino respetarla en lo fundamental y hacerla efectiva, no sin actualizarla y adecuarla a cada municipio. Francisco Martínez Marina define los fueros municipales como:

Aquellas cartas expedidas por los reyes o por los señores en virtud de privilegio dimanado de la soberanía, en que se contienen instituciones, ordenanzas y leyes civiles y criminales, ordenadas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades y asegurar en ellas un gobierno templado y justo, acomodado a la constitución política del reino y a las circunstancias de los pueblos.⁽²⁴⁾

D. LA IDEA MUNICIPAL EN EL MÉXICO PRECORTESIANO

En el México prehispánico la organización vecinal se da a través del *calpulli* (en náhuatl: casa grande o caserío), mas no por ello queremos decir que tal institución se identifique con el municipio romano o el español, pese a algunos aspectos comunes; en opinión del profesor Moisés Ochoa Campos: «El *calpulli* era un clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo y en él, la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del Concejo.»⁽²⁵⁾

Como quiera que sea, el *calpulli* o clan geográfico, como algunos autores contemporáneos le han llamado, constituyó una organización social de mayúscula importancia en el México antiguo, fincada sobre bases familiares, geográficas, políticas y teológicas, toda vez que sus miembros tenían vínculos de parentesco, se ubicaban en territorio específico propiedad de la comunidad respectiva, contaban con un gobierno interno y tenían una divinidad protectora común.⁽²⁶⁾



El *calpulli*, producto como ya se dijo de la reunión de un linaje o grupo de familias, se gobernaba a través de un concejo de ancianos formado por los jefes de las respectivas familias, y de diversos funcionarios designados por el propio concejo, entre los que destacaban el *teachcauh* —a cuyo cargo quedaba la administración del *calpulli*, así como la administración de justicia y la organización del culto—, el *tecubtli* —quien venía a ser el jefe militar—, así como otros de menor importancia, entre los que figuraban los *tequitlatos* —a cuyo cargo estaba la dirección del trabajo comunal—, los *calpizques* —recaudadores de los tributos—, los *tlayacanques* o cuadrilleros, los *tlacuiles* —escribanos de los jeroglíficos—, los *topiles* —policías—, sin faltar los sacerdotes, médicos y hechiceros.⁽²⁷⁾

E. EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA

Como es sabido, a raíz del descubrimiento realizado por la expedición encabezada por Cristóbal Colón, el papa Alejandro VI, mediante la bula *Intercaetera*, fechada en Roma el 4 de mayo de 1493, concedió a perpetuidad a los reyes católicos Fernando e Isabel y a sus herederos y sucesores, el dominio de las tierras e islas que se descubrieran hacia el occidente y hacia el mediodía, dentro de una extensión de cien leguas a partir de las islas Azores y cabo Verde, «fabricando y componiendo una línea desde el Polo Ártico al Polo Antártico, ora las tierras firmes o islas sean halladas, y se hayan de hallar *azia* la India, o *azia* otra cualquier parte.»⁽²⁸⁾

Consolidado el dominio hispano en la isla Española o de Santo Domingo y en la isla Fernandina o de Cuba, en octubre de 1518 el gobernador de esta última, Diego Velázquez, alentado tanto por los informes de Pedro de Alvarado como por las muestras del oro que había recibido, y con el pretexto de amparar la extraviada escuadrilla de Juan de Grijalva, de buscar y auxiliar el desaparecido barco capitaneado por Cristóbal de Olid y de rescatar seis cristianos cautivos en Yucatán —según rezan las respectivas instrucciones fechadas el 23 de octubre de 1518—, resuelve prevenir y organizar una nueva expedición —la tercera— para ir a reconocer, entre otros lugares del continente americano, la parte llamada Ulúa o Santa María de las Nieves, a cuyo efecto designó como capitán de la armada a su antiguo secretario y compadre Hernán Cortés.

La simulación contenida en las instrucciones de Diego Velázquez era evidente, pues tanto la escuadrilla de Juan de Grijalva como el barco de Cristóbal de Olid, semanas atrás habían regresado a Cuba, por lo que sólo quedaba pendiente el rescate de los cristianos cautivos en Yucatán.

Arrepentido Diego Velázquez de haber conferido el mando de aquella tercera expedición a su exsecretario, trató de destituirlo, mas el extremeño logró evadir a los emisarios del gobernador y zarpó, al decir de su biógrafo Carlos Pereyra, de la punta de San Antón en Cuba el 18 de febrero de 1519, al frente de 11 naves, 518 soldados y 110 marineros, buen número de los cuales eran simpatizantes de Velázquez, seducidos por la ambición de obtener pingües ganancias.⁽²⁹⁾ Llegada la expedición tras muchas vicisitudes por Yucatán a la bahía después llamada de Veracruz, muchos partidarios del gobernador Velázquez exigían regresar a Cuba, en tanto los seguidores de Cortés deseaban quedarse a poblar las tierras descubiertas, alternativa esta última que prevaleció, merced a las astutas maquinaciones del futuro marqués del Valle de Oaxaca, quien promovió a través de sus incondicionales fundar la Villa Rica de la Vera Cruz, así llamada por haber desembarcado el viernes santo de la Cruz y por la riqueza de la tierra en que se asentaba la puebla.⁽³⁰⁾

Ante el escribano Diego de Godoy, Cortés desistió el mando y cargo de capitán que traía otorgado por los frailes jerónimos, tras lo cual manifestó no estar dispuesto a usar el poder que le había conferido Diego Velázquez por cuanto ni éste ni su superior Diego Colón tenían mando ni jurisdicción en aquella tierra que acababan de descubrir y empezaban a poblar en nombre del rey de Castilla; hecho lo cual y toda vez que allí no había más autoridad que la del rey, mientras él proveía, en representación de la potestad real los soldados nombraron al conquistador español por antonomasia, justicia mayor y capitán general; así, como hace notar Manuel Orozco y Berra:

Por medio de este artificio forense, el carácter de la expedición cambió por completo. En el país había ya una colonia española, conforme al régimen municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior que al soberano, y le representaba legítimamente el regimiento de la villa; los nombramientos del cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera mezclarse; como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujeta directamente a la justicia mayor; en lo absoluto dependía ya Cortés de Diego Velázquez, pudiendo únicamente el rey privarle de su autoridad y revocar sus poderes.⁽³¹⁾

De esta suerte, la institución municipal y la bula *Intercaetera* vienen a ser los instrumentos jurídicos utilizados por los españoles para tratar de dar fundamento legal a la conquista en América; en opinión de Silvio Zavala:

Como institución de raigambre vecinal se estableció el municipio en las indias españolas, a partir de las primeras poblaciones fundadas por los conquistadores. Como en la reconquista peninsular, que sirvió de antecedente y preparación a la conquista indiana, las labores de la guerra, la dominación señorial sobre los indígenas y la fundación de las primeras poblaciones estuvieron estrechamente enlazadas entre sí. Las capitulaciones y ordenanzas de los descubrimientos contenían disposiciones sobre la manera de poblar. Llegó a existir bastante uniformidad en la planta rectangular de las ciudades españolas del Nuevo Mundo, así como en la composición y el funcionamiento de los municipios de un extremo a otro del dilatado imperio.⁽³²⁾

Prueba de lo anterior es la fundación de la jalisciense población de Guadalajara, así denominada en honor del cruel conquistador don Nuño Beltrán de Guzmán, oriundo de la epónima ciudad neocastellana de origen ibérico, a la que los romanos llamaron Arriaca —voz celtibérica que significa lugar de piedra— y los árabes le impusieron el nombre de *Wad-al-Hachara*, que quiere decir río de piedras.

Acerca de la definitiva fundación de Guadalajara —la de indias— en el Valle de Atemajac, tras los sucesivos intentos de establecerse en Nochistlán, Tonalá y Tlacotán, relatan las crónicas que el 30 de septiembre de 1541, estando aún asentada en Tlacotán, por orden del gobernador Cristóbal de Oñate se reunió el regimiento con sus capitanes y principales vecinos, en cabildo abierto, para discutir el cambio de la población a otro sitio mejor, pues como se había comprobado la víspera en el fiero combate sostenido contra los caxcanes, Tlacotán era un punto inadecuado por estar cercado de barrancas por una parte y de rocas tajadas por la otra y no tener sino una entrada.

Entre otras propuestas, para el nuevo asentamiento de Guadalajara, se formularon la del Valle de Atemajac y la de Tzamotepec —después Toluquilla— sin que se resolvieran por ninguna, por lo que Beatriz Hernández, la aguerrida esposa de Juan Sánchez de Olea, que el día anterior había peleado contra los caxcanes, dijo:

Señores, el rey es mi gallo, y yo soy de parecer que nos pasemos al Valle de Atemaxac, y si otra cosa se hace será servicio de Dios y del rey, y lo demás aquí es demostrar cobardía. ¿Qué nos ha de hacer Guzmán, pues ha sido causa de los trances en que ha andado esta Villa? Que si Dios no nos favoreciera y el amparo y industria de nuestro buen capitán, no hubieramos tenido su vigilancia y cuidado, aquí hubiéramos perecido —y

dirigiéndose al gobernador, agregó— ¿Como no habla aquí vuestra señoría? Agora calla que es menester no hacer caso de votos tan bandoleros; el rey es mi gallo...Hágase así, señora Beatriz Hernández —dijo el gobernador, tras pedir infructuosamente a los presentes que opinaran—, y puéblese do está señalado.⁽³³⁾

Mas no sólo en sus inicios sino durante todo el dominio español, el municipio fue una institución fundamental para el régimen colonial, por representar el primer punto de contacto entre el pueblo y el poder público; por tal motivo, para el prestigiado historiador Silvio Zavala:

El ayuntamiento es la institución representativa del común en la colonización española, a pesar de ciertas tendencias oligárquicas y de las limitaciones que impone la realza al vender los regimientos y al hacer pesar la autoridad de los gobernadores y corregidores sobre las elecciones y los acuerdos municipales; estos, sin embargo, constituyen el órgano principal de petición y defensa de los derechos de los vecinos; adquieren particular ascendiente en algunas poblaciones distantes de los focos centrales del gobierno real...; y, en la forma de cabildo abierto llegan a desempeñar funciones populares.⁽³⁴⁾

Ya en plena agonía del dominio español en la Nueva España, la Constitución gaditana de 1812 dedica todo el primer capítulo de su título VI al tema de los ayuntamientos, como forma de gobierno de los pueblos, y aun cuando no hace mención expresa del municipio, sí hace referencia a los empleos y a las ordenanzas municipales en sus artículos 319 y 321, respectivamente.

F. EVOLUCIÓN DEL MARCO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

La regulación del municipio en los textos constitucionales del México independiente tiene una aparición tardía, ya que ni el Acta Constitutiva ni la Constitución Federal de 1824 se ocuparon de él.

a) La Constitución centralista de 1836

Fue la llamada Constitución de las siete leyes o Constitución centralista de 1836 la primera en regular los ayuntamientos, al disponer, en la sexta de sus leyes, la existencia no de municipios sino de dichos órganos colegiados electos popularmente en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los

puertos de cuatro mil almas y en los pueblos que tuvieran ocho mil. Entre los requisitos para ser miembro del ayuntamiento figuraba el de tener un capital que le produjera cuando menos quinientos pesos anuales.

De conformidad con el artículo 25 de la citada sexta ley constitucional, quedaba a cargo de los ayuntamientos la policía, de salubridad y comodidad, el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fueran particulares, de las escuelas de primera enseñanza a cargo de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios arbitrios, de la promoción de la agricultura, industria y comercio, así como del auxilio a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público.

b) La Constitución de 1857

Sin hacer caso de la propuesta del diputado José María Castillo Velasco, de reconocer en su texto a las municipalidades como partes constitutivas de los Estados que pudieran, con acuerdo de su colegio electoral, decretar las medidas convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos necesarios para las obras que acordara,⁽³⁵⁾ la Constitución de 1857 sólo se ocupó del municipio en el ámbito del distrito y territorios federales, al disponer en su artículo 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».

c) La Constitución de 1917

Por su parte, la Constitución federal de 1917 tomó como base al municipio para la organización del Distrito Federal y los territorios federales, al disponer:

Art.73.- El Congreso tiene facultad:

(.....)

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1ª El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2ª Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

3ª El Gobierno del Distrito Federal y los de los territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal, como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

(...)

d) La desaparición del municipio en el Distrito Federal

Durante la campaña realizada en 1928 por el general Álvaro Obregón para reelegirse como presidente de la República, el caudillo sonorensé expresó la conveniencia de reformar de la fracción VI del artículo 73 constitucional, con el propósito de eliminar del Distrito Federal el régimen municipal y sustituirlo por un órgano administrativo que determinaría la ley; el Congreso, obsecuente con los deseos del seguro ganador de los comicios presidenciales de 1928, convocó a un periodo extraordinario de sesiones, en el que aprobó la iniciativa correspondiente, presentada por varios de sus diputados y senadores, que luego fue aprobada también con singular rapidez por las legislaturas de los estados.

El asesinato del reelecto presidente Obregón, ocurrido el 17 de julio de 1928, no frustró la referida reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional, misma que fue publicada en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928, por lo que a partir del primero de enero de 1929 desaparecieron los municipios del Distrito Federal.

e) Evolución del artículo 115 constitucional

En su título quinto, la Constitución de 1917, dispuso en su texto original:

Art. 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 administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años. Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

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

En los estados cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

El artículo 115 constitucional ha sido objeto de diez reformas, de las cuales no todas se han referido al municipio, habida cuenta que su texto original regulaba aspectos organizacionales tanto de los estados de la Federación como de los municipios, por lo que sólo examinaremos las modificaciones relativas a estos últimos y nada más en lo que a ellos concierne.

i. Reforma publicada el 29 de abril de 1933

La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de abril de 1933, adicionó un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115 constitucional, a efecto de prohibir la reelección de los funcionarios municipales para el periodo inmediato siguiente, con excepción de los suplentes, los que sí podrían reelegirse con el carácter de propietarios, a condición de que no hubieran estado en ejercicio; el texto completo del párrafo agregado fue el siguiente:

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 estos 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.

ii. Reforma publicada el 12 de febrero de 1947

El movimiento feminista como fenómeno sociocultural mundial iniciado el siglo XVIII con la Revolución francesa, cuando Félicité de Keralio presentó, en 1789, a la Asamblea Constituyente el primer *Cuaderno de queja de las mujeres* para reivindicar los derechos de la mujer y su equiparación al hombre en el ámbito económico, jurídico y político, se propagó con gran rapidez; en 1791, la promotora de la igualdad política de las mujeres y activa organizadora de círculos femeninos, Olimpe de Gouges, a quien Maximiliano Robespierre después haría guillotinar, formuló la *Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana*, lo que propició que en 1792 surgieran movimientos similares en Alemania e Inglaterra, país este último en cuyo parlamento presentó John Stuart Mill, en 1866, una propuesta para otorgar el voto a las mujeres.

La masiva participación de la mujer en la creciente actividad fabril promovida por la revolución industrial y la proliferación de organizaciones feministas, como la *Women's Social and Political Union*, fundada en Inglaterra por Emmeline Pankhurst, dio lugar a que en tres décadas comprendidas entre 1906 y 1936, numerosos países incorporaran a sus respectivos sistemas electorales el sufragio femenino, así ocurrió en Finlandia, Noruega, Dinamarca, Rusia, Gran Bretaña, Alemania, Austria, Checoslovaquia, Suecia, Estados Unidos, Polonia, Cuba y España, entre otros. Mas el voto femenino no fue implantado súbitamente en cada país de manera irrestricta, sino que, por lo general se hizo en forma gradual; así ocurrió, por ejemplo, en Inglaterra, según hacía notar, en 1827, el autor francés André Enfiere, al asegurar:

Que los militantes feministas quisieran dirigir sus miradas sobre el extranjero, y netamente, sobre las sociedades sajonas, donde la igualdad de la mujer está más sólidamente establecida. En esos países, la gran reforma del voto de las mujeres no se ha hecho de un día para el otro; han sido precisos muchos años. Las mujeres inglesas han comenzado por estar investidas de derechos electorales locales; ellas han realizado una campaña de las más activas, y, lo que es esencial, ellas han logrado interesar en sus reivindicaciones a la sociedad inglesa toda entera. Los derechos políticos de la mujer inglesa, en un principio parciales, se han aumentado más y más, y así el público ha podido habituarse a la reforma integral.⁽³⁶⁾ De manera semejante ocurrió en México,

donde primero se confirió a la mujer el sufragio en los comicios municipales, mediante la reforma del artículo 115 constitucional publicada el 12 de febrero de 1947, que agregó un párrafo —que sería el segundo— a la fracción I del artículo 115 constitucional cuyo texto era del tenor siguiente (la adición en *itálicas*):

Art. 115. (.....)

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

iii. Reforma publicada el 17 de octubre de 1953

Ante el empuje del movimiento feminista mundial evidenciado en la Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer, de la Declaración universal de los derechos humanos —ambas del año de 1948— y de la Convención de los derechos políticos de la mujer, de 1952, el sufragio universal tuvo un avance notable en México al igualarse el sufragio del hombre y de la mujer, mediante la reforma constitucional promovida por el presidente Adolfo Ruiz Cortines, publicada en el *Diario Oficial* del 17 de octubre de 1953, por medio de la cual se eliminó del artículo 115 el párrafo que se había agregado en la reforma de 1947, al volverse innecesario, por reformarse el artículo 34 para conceder a la mujer la calidad de ciudadana y el inherente derecho al voto.

iiii. Reforma publicada el 6 de febrero de 1976

La reforma constitucional publicada el 6 de febrero de 1976 introdujo una adición al tercer párrafo del artículo 27, relativa a la ordenación de los asentamientos humanos y el establecimiento de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mantenimiento y crecimiento de los centros de población, en concordancia con lo cual, simultáneamente se modificó el artículo 115 mediante la adición de los párrafos IV y V del siguiente tenor:

Art. 115. (.....)

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 tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o 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.

iiii. La reforma publicada el 6 de diciembre de 1977

La reforma política de 1977 introdujo, al lado del principio electoral de mayoría relativa el de representación proporcional, tanto en el ámbito federal para la integración de la Cámara de Diputados, como en el ámbito de los Estados para la conformación de las legislaturas locales, y en el de los municipios para la configuración de sus ayuntamientos, a cuyo efecto se agregó un último párrafo a la fracción III del artículo 115 constitucional, con el siguiente texto:

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 trescientos mil o más habitantes.

iiii. La reforma publicada el 3 de febrero de 1983

Se dice, y con razón, que la reforma más importante del artículo 115 constitucional ha sido la publicada el 3 de febrero de 1983, la que, según expresa la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa, estuvo inspirada en el reconocimiento de que el municipio es una sociedad natural de profunda raigambre en la idiosincrasia del pueblo mexicano, que lo considera indispensable para su vida política, lo que predica la necesidad de adoptar como medida fundamental el fortalecimiento del municipio, vigorizar su hacienda, robustecer su autonomía política y devolverle las facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente, fueron absorbidas por los estados y la Federación.

La reforma en comentario dio rango constitucional, aun cuando no con todo el

acuerdo deseable, a los lineamientos sobre suspensión y desaparición de ayuntamientos, suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros; acabó con la discusión relativa a los reglamentos autónomos municipales, al asignar a las legislaturas locales la facultad para establecer las bases normativas de acuerdo con las cuales los ayuntamientos puedan expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

De igual manera, la reforma constitucional publicada el 3 de febrero de 1983 fortaleció la libertad municipal, en especial respecto de su administración financiera, fijó los elementos indispensables para su régimen hacendario; estableció la competencia municipal en materia de desarrollo urbano; adoptó el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales; y, lo que es muy significativo para el tema de la presente obra, determinó por vez primera los servicios públicos mínimos de carácter municipal, así como la posibilidad de que el ente municipal obtuviera el concurso del estado o se coordinara con otros municipios para la prestación de los mismos; de acuerdo a dicha reforma el citado precepto quedó con el texto siguiente:

Art. 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 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 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.

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 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 declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

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 fuere 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,
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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.

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 alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes 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 del 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. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano

municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos 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 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. 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 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 aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos, o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador substituto 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 su elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los 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 este 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 hubieren 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 de 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 en 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 los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

iiiiiii. Reforma publicada el 17 de marzo de 1987

En cuanto atañe a los municipios y a los estados de la República, la reforma constitucio-

nal publicada el 17 de marzo de 1987, derogatoria de las fracciones IX y X, tuvo afanes de técnica legislativa a fin de reservar el artículo 115 básicamente a cuestiones municipales, por lo que las referentes a los estados se transfirieron al artículo 116 de la propia Constitución, para quedar como sigue:

Art. 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 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 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.

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 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 declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos. 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 fuere 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,
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. 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 corresponda;

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 alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes 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 del 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. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos 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 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. 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. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

IX. 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.

iiiiiii. Reforma del artículo 115 constitucional efectuada en 1999

En ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diputados federales de los grupos parlamentarios del Partido del Trabajo, del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, y del Partido Revolucionario Institucional, presentaron, entre el 23 de octubre de 1997 y 26 de mayo de 1999, diversas iniciativas para modificar el artículo 115 constitucional, a fin de lograr el fortalecimiento del municipio mexicano, mediante la ampliación de sus facultades; mismas que fueron turnadas para su dictamen y estudio a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y para la opinión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados.

En el desarrollo del procedimiento legislativo correspondiente a las referidas iniciativas de reforma al artículo 115 constitucional, se formaron diferentes grupos de trabajo con la participación de miembros de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento Municipal cuyas opiniones fueron escuchadas y tomadas en cuenta en el Proyecto de Decreto de reforma y adición del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenido en el dictamen formulado por la primera de las comisiones nombradas —que no incorporó todas las proposiciones contenidas en las iniciativas referidas—, mismo que el 15 de junio de 1999 fue sometido a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, que lo aprobó mediante la votación respectiva.

Dado que el referido Proyecto también se aprobó en la Cámara de Senadores, así como por la mayoría de las Legislaturas de los estados, el 23 de diciembre de 1999 se publicó dicha reforma del artículo 115 constitucional, cuyos aspectos medulares lo expone y trata de justificar la mencionada comisión dictaminadora en las *consideraciones* de su dictamen.

A juicio de la comisión dictaminadora, procede la reforma de la fracción I en su primer párrafo, para reconocer expresamente al municipio como un ámbito de gobierno, a cuyo efecto se sustituye en ese párrafo el término «administrado» por el de «gobernado», para precisar el carácter del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

A fin de evitar la creación de organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento o Concejo Municipal, con esta reforma se reserva al ayuntamiento toda competencia en el ámbito de gobierno del municipio; lo que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que, creado por los poderes estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales; lo que no impide la posibilidad de crear instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación, a condición de que sean aprobadas por el propio ayuntamiento.

En la nueva fracción I se incluye la fórmula básica de integración de los ayuntamientos, a partir de un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia determinen las leyes estatales.

Con el afán de lograr un orden lógico de los preceptos de la fracción I en estudio, el párrafo cuarto pasa a ser quinto, al cual a su vez, se le adiciona el requisito de que los Concejos Municipales estén integrados por el número de miembros que determine la ley estatal; casos en los que se deberán cubrir las exigencias legales para ser regidor de un ayuntamiento.

A fin de fortalecer al ámbito competencial del municipio y las facultades de su órgano de gobierno, la competencia reglamentaria del municipio incluye de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo, para lo cual se sustituye en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de observancia general. Las referidas leyes habrán de orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas para proporcionar un marco normativo homogéneo a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio.

Sin duda, entre los aspectos más relevantes de la reforma constitucional en comentario figura el relativo a la fracción III del artículo 115, al cancelar el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios, cuyo catálogo está contenido en dicha fracción; servicios públicos que, en opinión de la comisión dictaminadora, tienen simultáneamente el carácter de funciones públicas, lo

que no se refleja con claridad en el texto de dicha fracción III.

En efecto, como veremos con detenimiento en capítulo posterior, dicha fracción quedó redactada de manera ambigua, al presentar un catálogo conjunto de funciones y servicios públicos a cargo de los municipios, sin aclarar cuáles son unas y cuáles los otros, al disponer textualmente:

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, traslado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b)...
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d)...
- e)...
- f)...
- 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)...

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 o 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 este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

Ante la penuria de los recursos municipales, en la reforma constitucional en comentario se prevé en un segundo párrafo del artículo transitorio, que tratándose de los

servicios de agua potable y alcantarillado, drenaje y tratamiento de sus aguas residuales, los gobiernos estatales que a la entrada en vigor de dicha reforma tuvieran a su cargo dichos servicios, puedan solicitar a la legislatura que los faculte a conservarlos en su ámbito estatal sí, de transferirse a los municipios, se provocare un perjuicio a la población.

4. EL ESTADO Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Al margen de las teorías sobre el origen del ente municipal, en la actualidad predomina la idea de que el municipio no es una institución sociopolítica independiente, toda vez que no se trata de un Estado ni de una ciudad-Estado, sino que representa (ver nota 5) el segundo grado de las sociedades fundamentales humanas, y, en nuestro país, es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa, inserta en un organismo político superior cual es el estado; empero, pese a estar sometido al imperio y potestad estatal el municipio se caracteriza por su autonomía.

La autonomía municipal es un concepto harto ambiguo y controvertido, como justamente lo hace notar Teresita Rendón Huerta Barrera, autora de la primera obra —excelente por cierto— dedicada al estudio sistematizado e íntegro del derecho municipal publicada en México, al afirmar:

Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del municipio. Hasta es algo místico, políticamente... Todos los partidos la defienden con entusiasmo; sin embargo nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto. Su debate tiene un sabor especial, en el libro, en el parlamento y en la cátedra de los publicistas.⁽³⁷⁾

Sin embargo, la ambigüedad de la expresión *autonomía municipal* no es obstáculo para admitir la inserción del municipio en el ámbito de la potestad estatal, porque precisamente esa autonomía entraña una alusión al imperio del Estado que se diluye en cuanto atañe al universo de las cuestiones internas de la comunidad local, incluida la designación de los depositarios locales del poder público, la elaboración y aplicación de sus ordenamientos jurídicos internos y la determinación y captación de las cargas tributarias para atender al gasto público municipal. En su acucioso tratado de derecho municipal, el doctor Carlos Quintana Roldán define la autonomía municipal como:

El derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente

a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.⁽³⁸⁾

En nuestra opinión, la autonomía municipal se da en cuatro vertientes: jurídica, política, financiera y de gestión. La autonomía jurídica del municipio se evidencia mediante su personalidad jurídica propia; su autonomía política se pone de manifiesto tanto a través de su marco normativo propio y específico —en buena medida autonormativa, al ser elaborado por sus órganos privativos—, como en su *autocefalia* o libre designación de sus gobernantes internos por medio de su electorado; su autonomía financiera o *autarquía* expresada en su patrimonio y hacienda propios, predica su capacidad para generar los recursos necesarios para atender al gasto público municipal; en tanto que su autonomía de gestión se advierte en su capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos municipales.

5. ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL MUNICIPIO

Elemento es cada una de las partes integrantes de un todo, algunas de las cuales, por ser indispensables para su existencia, reciben la denominación de esenciales, así llamadas porque el todo no puede existir si carece de ellas, a diferencia de las demás, cuya ausencia no impide su existencia. Requisito, en cambio, es una condición indispensable para la validez o legitimidad del todo.

A. ELEMENTOS ESENCIALES DEL MUNICIPIO

El territorio y la población del municipio figuran entre sus elementos esenciales, a ellos se agregan otros ya no tangibles como los dos mencionados, sino intangibles cuales son, en nuestra opinión, el poder o el órgano gubernamental autónomo que lo ejerce, los servicios públicos, un orden jurídico específico, y el elemento teleológico.

a) *El territorio*

El ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal viene a ser el territorio del municipio, sin duda elemento esencial del municipio; al igual que el del estado debe ser propio y exclusivo, en consecuencia, no puede compartir su dominio con otro u otros municipios, pues no existe territorio municipal en condominio, empero, forma parte del territorio estatal, por ser el municipio la

base de la división territorial del estado; sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir un pueblo, una sociedad, una nación, o una empresa o club, mas nunca un municipio o un estado.

Importa destacar la compatibilidad del imperio del municipio con la *potestas* de la entidad federativa y aún del Estado nacional mismo sobre un mismo territorio, la cual es posible mediante la distribución de competencias entre esas tres personas de derecho público, habida cuenta que el poder municipal tiene atribuciones específicas distintas a las de la entidad federativa y de la Federación. Para el autor español José Boza Moreno: «El territorio nacional viene dividido en multitud de territorios municipales limitados por fronteras particulares, que sirven de solares a los vecindarios.»⁽³⁹⁾

En cuanto a la superficie del territorio municipal puede advertirse que es muy variable, municipios hay en México cuya extensión es mayor que la de algunas entidades federativas y aún que la de algunos países. El municipio de Ensenada, Baja California, por ejemplo, tiene 51,952 kilómetros cuadrados (Bélgica tiene 30,541, Costa Rica 51,800, Dinamarca 43,080; el estado de Aguascalientes 5,589, el de Campeche 51,833 y el de Colima 5,455 kilómetros cuadrados), mientras que el municipio de Tocatlán, Tlaxcala, por ejemplo, apenas llega a una superficie de 6 kilómetros cuadrados.

En fin, en México existen 2,320 municipios, por lo que en promedio tienen una superficie de 860 kilómetros cuadrados, situación contrastante con la de los países europeos: Bélgica, por ejemplo, cuya superficie territorial equivale a menos de la sexagésima parte de la del territorio mexicano, tiene más de 2,600 municipios, con promedio de 11 kilómetros cuadrados; en Italia, con una extensión territorial del orden de 300,000 kilómetros cuadrados, encontramos más de 8,000 municipios, con un promedio de 37.5 kilómetros cuadrados por municipio; y en Francia existen más de 37,000 comunas en su territorio de 553,000 kilómetros cuadrados, para un promedio de casi 15 kilómetros por comuna.⁽⁴⁰⁾

b) La población

Otro elemento —sin duda el más importante— tangible y esencial del municipio es la población; un territorio deshabitado no puede ser municipio en tanto carezca de población permanente; mas, la población municipal no es simplemente un conjunto cualquiera de seres humanos, como puede ser el reunido en un estadio deportivo durante la celebración

de una competición, o el embarcado en un buque trasatlántico, sino que se trata de un conjunto de seres humanos permanentemente asentados en un territorio específico y relacionados por razones de vecindad. En opinión de la eminente municipalista Teresita Rendón Huerta Barrera:

El concepto de población no atiende a factores cualitativos que marquen diferencias en cuanto a raza, estatura, color, grado de instrucción, etcétera, sino al aspecto cuantitativo, o sea, el número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden y, en general, la defensa de los intereses colectivos.⁽⁴¹⁾

Importa aclarar que los habitantes del municipio no son considerados de la misma manera; por ejemplo, los habitantes de los municipios veracruzanos, de conformidad con las disposiciones de la Constitución general de la República y de la particular del Estado, así como de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, expedida el tres de febrero de 1984, se pueden clasificar de diversas formas.

i. En razón de su domicilio, los habitantes se pueden agrupar en:

Vecinos: quienes residen habitualmente dentro de su territorio, con una residencia efectiva mínima de seis meses. La vecindad municipal se pierde por ausencia legalmente declarada, o por más de seis meses del territorio municipal, o bien, por manifestación expresa de residir en otro lugar. Los vecinos deben contribuir para los gastos del municipio.

Transeúnte: quienes no residen habitualmente en el territorio del municipio, por tener su domicilio fuera de él o no tener aún la residencia efectiva mínima de seis meses. Los vecinos y los transeúntes que se hallen en el municipio están obligados a prestar sus servicios, en casos de calamidad pública, si los medios de que pueda disponer la autoridad fueran insuficientes.

ii. Por su nacionalidad, los vecinos del municipio pueden ser:

- > Mexicanos
 - Por nacimiento
 - Por naturalización
- > Extranjeros

iii. Los vecinos mexicanos del municipio son ciudadanos veracruzanos a condición de tener un año de residir en el estado, haber cumplido 18 años de edad, y tener un modo honesto de vivir. Para ser miembro de un ayuntamiento, se requiere, entre otros requisitos, ser ciudadano veracruzano, nativo del estado, o con residencia efectiva en el municipio, no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección en caso de no ser nativo del Estado.

En cuanto a la magnitud del elemento poblacional, también se advierte una gran disimilitud, pues municipios como Guadalajara, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Puebla, Monterrey, León o Juárez, tienen más de un millón de habitantes, por lo que su población es mayor que la de algunos países —Belize y Luxemburgo, por ejemplo— o la de algunos estados, como el de Nayarit o el de Quintana Roo; en tanto que algunos municipios de Oaxaca, como los de Santa Magdalena Jicotán y de Santiago Tepetlapa tienen menos de doscientos pobladores, y el municipio de San Javier, en Sonora, apenas rebasa los trescientos habitantes.

c) El poder

A semejanza del estado, en el municipio el poder viene a ser un elemento esencial, aun cuando intangible, explicable como la capacidad de tomar e imponer —en última instancia con uso de la fuerza pública— decisiones obligatorias para toda su población; el poder municipal, a diferencia del poder estatal, no es soberano sino autónomo y se deposita en órganos municipales autónomos de gobierno.

La historia y el derecho comparado registran diversas formas de gobierno municipal que incluyen órganos monocráticos y colegiados, en ellas descuellan el sistema colegiado de asamblea, el esquema colegiado de comisión, el sistema monocrático de gerente y el sistema mixto de binomio alcalde-concejo.

i. El gobierno municipal de asamblea

Bajo diversas modalidades, el gobierno municipal de asamblea se practica en diversos países, por ejemplo, en el sur de Alemania, la asamblea, llamada *Einkörpersystem* es el único órgano del gobierno municipal, la preside el burgomaestre, quien está sujeto a las decisiones e instrucciones del cuerpo colegiado. En cambio, el modelo británico de gobierno municipal, al decir de Pedro Tenorio Macías y de José María Fernández Pastrana:

Se caracteriza por ser un régimen de asamblea, con preponderancia total del órgano colegiado. En los burgos y burgo-condados existe un alcalde (*mayor*), y en las demás unidades locales un presidente (*chairman*). Ambos tienen competencias de tipo honorífico y representativo.⁽⁴²⁾

ii. El gobierno municipal de comisión

Al inicio del siglo XX se adoptó en algunos lugares de Estados Unidos —Galveston, Texas y Des Moines, Iowa, entre otros— el esquema de gobierno municipal de *commission*, considerado por algunos autores como intermedio entre el de asamblea y el de *manager*. La comisión, presidida por un alcalde sin mayores facultades, es depositaria prácticamente de todas las facultades del gobierno municipal; su trabajo se divide entre los *commissioners*, por departamentos en atención a los diferentes ramos.

El sistema de comisión se equipara, toda proporción guardada, al gobierno del directorio suizo.

iii. El gobierno municipal de gerente o de City manager

El sistema de gobierno municipal fincado en la actuación de un gerente, apareció en los inicios del siglo XX en Estados Unidos de América; entraña la aplicación y empleo de los criterios y métodos utilizados por la iniciativa privada en la administración de empresas, empero, formalmente se estructura mediante un concejo o comisión electos popularmente y presididos formalmente por un alcalde o *mayor* que viene a ser una figura decorativa sin facultades relevantes. El concejo o comisión, a cuyo cargo quedan las funciones normativas o materialmente legislativas y las ejecutivas, delega estas últimas en un gerente o *manager* que para tal efecto designa, facultado para nombrar y renovar a los demás integrantes de la administración municipal. José Antonio García-Trevijano Fos explica este sistema de gobierno municipal de la siguiente manera:

El gobierno por gerente se caracteriza por tener al frente un *manager*, manteniendo el concejo municipal y el alcalde (elegidos). Aquél contrata al gerente y puede separarlo de su cargo. El *manager* designa a los jefes de sección o departamento. No hay veto ni equilibrios entre órgano colegiado y ejecutivo. El Consejo elabora los planes de política local, pero su ejecución (en sentido amplio) queda en manos del *city manager*. El gerente (al ser nombrado y no elegido por votación popular) requiere condiciones de aptitud y pericia. La figura del alcalde es decorativa».⁽⁴³⁾

iiii. Sistema mixto de binomio alcalde-concejo

Este sistema de gobierno municipal surge en Francia durante la agonía del antiguo régimen, a manera de preámbulo de la Revolución francesa, el año anterior a su inicio; hasta entonces, el vetusto régimen había optado entre sistemas puros monocráticos o colegiados de gobierno municipal, lo que se vio modificado al articularse ambos sistemas en una modalidad mixta en la que cohabitan el órgano colegiado o concejo comunal y el órgano unipersonal —*maire* o alcalde—, «lógicamente -afirma García-Trevijano Fos-, en una democracia política, el peso de la gestión la lleva teóricamente aquél, pero en la práctica es el órgano monocrático quien da impulso y vida a la entidad. Es un sistema dualista articulado».⁽⁴⁴⁾

iiiii. Sistema mexicano de gobierno municipal

Formalmente, en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los correlativos de las constituciones particulares de los estados. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Empero, es fácil advertir un desdoblamiento del gobierno municipal en un órgano unipersonal cual es el presidente municipal, y en un órgano colegiado que viene a ser el ayuntamiento en función de cabildo o cuerpo colegiado deliberativo, presidido por el propio presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva; en algunos estados figuran también como integrantes del ayuntamiento uno o varios síndicos a cuyo cargo suele quedar la representación del mismo para la realización de ciertos actos jurídicos, así como para vigilar la actuación de la hacienda municipal, lo que predica el carácter *sui generis* del modelo de gobierno municipal mexicano.

En opinión del distinguido municipalista Carlos Quintana Roldán, el esquema del gobierno municipal no cae en el modelo teórico de órganos duales alcalde-concejo, porque «el presidente municipal forma parte del órgano deliberante, lo preside y frecuentemente tiene, inclusive, voto de calidad», sino que se encuadra doctrinariamente, aun cuando no de manera absoluta sino aproximada, con el modelo de comisión.⁽⁴⁵⁾

d) El orden jurídico específico

Evidentemente, la población, el territorio y el poder o el depositario del mismo, son elementos insubstituíbles del municipio, más no son los únicos, toda vez que resulta

indispensable la presencia de otro elemento que —en el caso de México— regule con carácter obligatorio y coercitivo la organización y el funcionamiento del municipio, la relación de éste con la Federación, con la entidad federativa, con otros municipios y desde luego con sus propios moradores; que determine obligaciones y derechos a cargo y a favor del municipio, de la entidad federativa, de la Federación, de los gobernantes y gobernados.

Hablamos entonces, del elemento esencial del municipio constituido por su orden jurídico específico, integrado por la Constitución General de la República, la particular de la entidad federativa correspondiente, la Ley Orgánica Municipal o su equivalente —Código Municipal—, la Ley de Hacienda Municipal, la Ley Anual de Ingresos, el Presupuesto Anual de Egresos, las Bases Normativas —de conformidad con la reforma de 1999, leyes que deberán expedir las legislaturas de los Estados— para que los ayuntamientos expidan los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez; así como los propios bandos, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, de observancia en el ámbito del municipio.

Sin el orden jurídico, el municipio no podría sobrevivir porque la población no tendría obligación exigible de contribuir a los gastos municipales, la autoridad municipal carecería de competencia, o mejor dicho, no podría erigirse, por lo que el orden público resultaría imposible de establecerse.

e) El elemento teleológico

El municipio, como toda organización social, tiene un *telos*, un fin que para unos es determinado por las condiciones históricas, para otros consiste en el bien común, a juicio de otros más, en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana o en el bien público temporal.

En nuestra opinión, el *telos* o fin del municipio es doble, pues en primer término radica en establecer y mantener, mediante el ejercicio de las funciones públicas municipales, una relación social dada por razones de vecindad e intereses comunes derivados de esta última, con sujeción a un régimen jurídico propio; relación que permanece en un proceso cotidiano de renovación y reelaboración, expresada en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus vecinos —o cuando menos del

sector más influyente de los mismos—, de la supervivencia del municipio. Además, el fin del municipio incluye la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de carácter general más elementales de sus moradores y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad.

La prestación de los servicios públicos, satisfactorios de las necesidades elementales de carácter general generadas por la convivencia vecinal, se insertan en el *telos* del municipio, porque éste no se reduce a ser la instancia elemental del poder público, pues, por vocación, es el prestador nato de todo servicio público que surja en respuesta a las necesidades que provoca el fenómeno municipal, cuales son, en los términos de la fracción III del artículo 115 constitucional, los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, y rastro.

Otra finalidad del municipio consiste en realizar la obra pública municipal, entendida ésta como la llevada a cabo por el municipio o en su nombre, sobre un inmueble dado, en respuesta al interés de la comunidad, destinada al servicio del gobierno y de la administración municipal, al ejercicio de las funciones públicas municipales, a los servicios públicos propios de la municipalidad, o al uso público.

La anterior explicación resulta mucho más realista y valedera que las utópicas que identifican el fin o *telos* del municipio con el bien común, el bien público temporal u otros valores impregnados de nobles ideales que la historia y la realidad cotidiana se encargan de desmentir rotundamente bajo el golpe demoledor del caciquismo y de la arbitrariedad, especialmente en los pequeños municipios. Por ello, creemos ser realistas al afirmar que el municipio subsiste porque así lo decide el sector dominante, que no necesariamente el más numeroso de la población, a condición de que el estado lo apruebe.

B. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS

El que el municipio pueda ser un producto resultante de la convivencia vecinal, no significa que pueda crearse por la sola voluntad de los vecinos

Formalmente el municipio, como ente subordinado al imperio y potestad del Estado, es una persona de derecho público que sólo puede crearse por determinación estatal, previa



satisfacción de los requisitos establecidos para tal efecto, por ejemplo, la citada Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave, previene:

ARTÍCULO 4.- Corresponde a la Legislatura del estado la creación, supresión y fusión de municipios, mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados. En todos los casos se escuchará previamente la opinión del gobernador del estado y del ayuntamiento o de los ayuntamientos afectados. La opinión de los municipios afectados se formará con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de los ayuntamientos, después de escuchar a los agentes municipales y los jefes de manzana. La fusión procede previa solicitud de los municipios que satisfagan los requisitos señalados en este párrafo.

ARTÍCULO 5.- Para que pueda crearse un nuevo municipio, deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

- I. Contar con una población mayor de diez mil habitantes;
- II. Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal y para prestar los servicios públicos municipales;
- III. Que la cabecera municipal cuente con los locales adecuados para la instalación de oficinas públicas, infraestructura urbana y medios de comunicación con las poblaciones circunvecinas; y
- IV. Contar con reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población.

Como salta a la vista, en la creación, supresión o fusión de municipios, la autoridad municipal veracruzana tiene voz, pero no voto; y la población de los municipios afectados y aún la del territorio específico de que se trate, no tiene ni voz ni voto; el municipio se crea, suprime o fusiona sin tomarla en cuenta, cuando debiera ser la voluntad popular el factor determinante para tales efectos, porque de no ser así se contraría la formación y transformación espontánea del ente municipal, a contrapelo del sentir de la población afectada.

6. LA DEFINICIÓN DE MUNICIPIO

El municipio ha sido objeto de numerosas definiciones que tienden a poner de manifiesto el modelo del municipio en el que radica el autor, por ejemplo, el profesor de la

Universidad de Heidelberg, Otto Gönnerwein, sin ánimo de universalizar, describe al municipio alemán como una agrupación que descansa en los hombres que la componen. Es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y, como tal, participa en la administración pública. El estado le otorga facultades que le autorizan y, a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando las formas del poder coactivo soberano (administración interventora), del simple poder público (administración servidora, cuidado de la existencia) y de la actividad privada y fiscal. (...) Cada municipio posee un territorio dentro del cual ejerce su autoridad. Cualquiera que se encuentre en el territorio de un municipio está sometido a esa autoridad. El municipio es una corporación territorial.⁽⁴⁶⁾

En Argentina, desde la perspectiva de la ciencia jurídica, el doctor Alberto Elguera dio la siguiente definición:

El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de Derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional.⁽⁴⁷⁾

Por nuestra parte, entendemos al municipio como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

7. DIVISIÓN INTERNA MUNICIPAL Y CATEGORÍAS DE POBLACIONES

Internamente el municipio se divide en espacios territoriales que reciben diversas denominaciones, como también se utilizan diferentes nombres para las poblaciones comprendidas en su territorio; así, por ejemplo, la referida Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave, establece:

ARTÍCULO 8.- El territorio de los municipios estará constituido con la cabecera, manzanas, congregaciones y rancherías:

-
- I. Cabecera, que será el centro de población donde resida el ayuntamiento;
 - II. Manzana, que se constituye con la superficie de terreno urbano delimitado por vía pública donde residirá el jefe de manzana;
 - III. Congregación, que se constituye con el área rural o urbana, donde reside el agente municipal; y
 - IV. Ranchería, que se constituye con una porción de la población y del área rural de una congregación.

ARTÍCULO 9.- Los centros de población de los municipios, por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos podrán tener las siguientes categorías y denominaciones, según satisfagan los requisitos que en cada caso se señala:

- I. Ciudad, el centro de población que tenga censo de más de treinta mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos;
- II. Villa, el centro de población que tenga censo no menor de diez mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos;
- III. Pueblo, el centro de población que tenga censo no menor de cinco mil habitantes y los servicios públicos y educativos indispensables; y
- IV. Congregación, el centro de población que tenga censo no menor de dos mil habitantes y los servicios públicos indispensables; y
- V. Ranchería, el centro de población que tenga censo menor de dos mil habitantes y edificios para escuela rural.