

EL REGIMEN MUNICIPAL

Mario Moya Palencia

1. Evolución del Municipio en el Constitucionalismo Mexicano

1.1 Ubicación del municipio dentro del Estado. Sus orígenes

El *municipio*, en nuestro Derecho, es una forma del Estado federal. Así lo expresa el artículo 3o. de la Constitución cuando dice en sus primeras líneas: "La educación que imparta el Estado —Federación, estados, *municipios*— tenderá a desarrollar armónicamente..." Y lo ratifica en el artículo 115, dedicado a la organización de los estados, que de acuerdo con ese precepto deberán adoptar "...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*..."

Como lo afirma Burgoa¹ el *municipio*, "implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado".

Y esta concepción es fiel al desarrollo histórico de lo que conocemos por *municipio*. Es quizá ésta la primera y más antigua forma de organización políticosocial, de tal manera que cuando hablamos de la familia primitiva y de los grupos naturales fincados primero en el parentesco y luego en la vecindad, podríamos decir como afirma Ochoa Campos² que la humanidad vivía en su período de premunicipal.

Después aparecen formas de asociación tradicionales: el *clan*, de sentido ritual, la *fratría*, de carácter militar y la *tribu*, de carácter político. Cuando las resoluciones sociales de estos grupos se instituyen en un área geográfica determinada, aparece el germen municipal.

En Atenas si hemos de seguir las agudas observaciones de Max Weber³, la *polis* tenía como base la organización de *clanes*, esto es, la yuxtaposición de las formas de asociación tradicionales, por supuesto de un mar-

¹ Ignacio Burgoa. *Derecho constitucional mexicano*. México, 1976. p. 827.

² Moisés Ochoa Campos. *La reforma municipal*. México, 1968, pp. 23, 54-63.

³ Max Weber. *Economía y sociedad*, citado por Ochoa Campos. *Op. cit.*, p. 22.

cado origen agrario. La antigua *polis*, afirma, se fue convirtiendo en la mente de sus ciudadanos en un ayuntamiento de tipo instituto. Solón dividió a la sociedad en *gens* o *gentes*, *fratrias* y *tribus* y Clístenes consumó la reforma de Solón repartiendo al pueblo en nuevas *tribus* divididas en *demos*. Estos últimos son el origen del primitivo municipio urbano. Con razón se ha llamado a la ciudad griega un estado municipal o una *ciudad-estado*. Y habría que preguntarnos si hoy en día la institución que conserva con mayor nitidez las principales características de la *polis* helénica no es en realidad el *municipio*.

Dentro de la organización romana, las colonias o prefecturas reciben también el nombre de municipios. Cicerón⁴ define al municipio como "una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana". Mommsen⁵ explica que al diseminarse por la península itálica la ciudadanía, que originalmente sólo pertenecía a Roma, se presentó el problema de la conveniente ordenación de las relaciones entre el Estado romano y las comunidades de ciudad. Julio César reglamentó las libertades municipales de las ciudades de la península restándoles la autonomía relativa que en un principio tuvieron, por medio de la *Lex Julia Municipalis* emitida en el año 45 AC. Para Mommsen, el derecho municipal no fue sino el *derecho de la ciudad dentro del Estado*.

El régimen municipal romano se aplicó a la península ibérica. Escudé⁶ afirma que el sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrolló el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiese de-

fenderse España durante tres siglos del poder de Roma. Esta se vio obligada a conceder a los municipios hispanos los máximos privilegios. Ahí nacieron los famosos *fueros* de las ciudades españolas. Gracias a ellos el pueblo pudo subsistir frente a la dominación visigótica, y la ocupación de España por los árabes introdujo en las ciudades y los pueblos, que fueron gobernados por agentes de los califas, llamados *caides* o *alcaldis*, la figura de los *alcaldes*.

A las legislaciones locales se les llamó *fueros* o *cartas pueblas*, y en Castilla, a principios del siglo XII, el rey Alfonso impulsó la vida de los municipios para crear un verdadero poder nacional frente a las presunciones autoritarias de la nobleza. Los fueros españoles consiguieron los más sustanciales derechos civiles: la igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio, el sometimiento del vecino a sus propios jueces, la elección por los vecinos de los magistrados concejiles y su responsabilidad, etcétera. Otras no fueron épocas tan buenas para los municipios españoles. Enrique III, en el siglo XIV, nombró *corregidores* que sustituyeron a los alcaldes en las ciudades de importancia. Pero en algunas provincias, como en la de Aragón, floreció la institución del *Justicia Mayor*, amparador de fueros y derechos ciudadanos. El siglo XVI enmarca la última rebelión de los municipios españoles dirigida por el Ayuntamiento de Toledo, contra la corona ya aliada a la nobleza. Se conoce como la *guerra de los comuneros* o de las comunidades. Estos fueron derrotados por los ejércitos de Carlos V, en abril de 1521. Es aguda la observación de Tena Ramírez⁷ en el sentido de que la conquista de México se realiza precisamente en el año en que en España se reprime y parece extinguirse el movimiento en pro de los fueros municipales.

⁴ Marco Tulio Cicerón, citado en el *Diccionario Latino-Español*. 1873. p. 528.

⁵ Teodoro Mommsen. *Compendio de derecho público romano*. Bs. As. 1942. p. 108.

⁶ Manuel Escudé Bartoli. *Los municipios de España*, citado por Ochoa Campos. p. 22.

⁷ Felipe Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*. México, 1972. pp. 148 y ss.

1.2 El municipio en el Anáhuac y en Nueva España

Es convicción generalizada de juristas e historiadores que el *calpulli* —linaje antiguo— equivale al municipio entre nuestros pueblos indígenas, y su origen, como en la Hélade, es de tipo agrario, consecuente con el grado de evolución socioeconómica de nuestras tribus nativas.⁸ Romerovargas Iturbide⁹ afirma que el régimen municipal ya existía claramente definido en la organización de los pueblos autóctonos de México antes de la conquista.

El *calpulli* era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo *calpulli* y reconocían una autoridad que decidía los problemas fundamentales de orden comunal.

Los *pilli* o varones descendientes de las familias fundadoras formaban la *asamblea*, que a su vez nombraba a los integrantes del *consejo*, de entre los más ancianos y prudentes, y en el cual residía la autoridad. El *consejo* nombraba al *calpullec*, también llamado *teachcauh*, o pariente mayor. Este, como afirma Aguirre Beltrán,¹⁰ era una especie de procurador o alcalde. Pero el *calpulli* tenía también otros funcionarios que evidencian las características de su organización: el *tecuhtli*, o jefe militar, los *tequitlatos*, directivos del trabajo comunal, los *calpizques*, recaudadores de tributos, los *tlayacanques*, o cuadrilleros, los *sacerdotes* y *médicos* hechiceros, los *tlacuilos* o escribanos y los *topiles* o gendarmes.

El primer municipio español en México fue fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519 y denominado Villa Rica de la Veracruz. Se creó en nombre del rey y se dotó de un *cabildo* o *ayuntamiento*, con el esencial propósito de investir a Cortés de las facultades legales para realizar la conquista.

Consumada ésta, y en la medida en que avanzaba la colonización, se fueron creando otros municipios de tipo español que vinieron a sustituir o marginar a los *calpullis*.

Felipe II expidió en 1573 las *Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias*, y luego por una Real Cédula de 1591 convirtió los oficios municipales en cargos vendibles. Solamente se elegía a los *alcaldes ordinarios* que quedaron encargados de asuntos judiciales.

Los españoles de mayor poder económico controlaron los municipios en Nueva España. Las facultades de éstos eran escasas. Las poblaciones predominantemente españolas y criollas fueron gobernadas por *corregidores* y las predominantemente indígenas o mestizas por los *alcaldes mayores*.

Carlos III promulgó la *Real Ordenanza para el establecimiento e introducción de intendentes del ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*, en 1786. Los *intendentes reales* hicieron más rígida la centralización del municipio colonial e intervinieron incluso en los asuntos de su hacienda, quedando autorizados para sancionar las ordenanzas de los ayuntamientos.

Cuando Carlos IV y Fernando VII dejaron la corona española en manos de Napoleón Bonaparte, en el año de 1808, Juan Francisco de Azcárate y Francisco Primo de Verdad y Ramos, *regidor* y *síndico* del cabildo de la ciudad de México, declararon ante el virrey Iturrigaray que Nueva España debía de reasumir su soberanía al no existir en la metrópoli un monarca legítimo. Las fuerzas reales del poder español —el alto

⁸ Ignacio Romerovargas Iturbide, George A. Vaillant, Moisés Ochoa Campos, Daniel Moreno y el autor de este ensayo en su comparecencia ante la H. Cámara de Diputados, el 21 de enero de 1971.

⁹ Ignacio Romerovargas Iturbide. *Organización de los pueblos de Anáhuac*. pp. 173, 174.

¹⁰ Gonzalo Aguirre Beltrán. *Formas del gobierno indígena*. México, 1972. p. 35.

clero, los oidores, los terratenientes, los comerciantes ricos— frustraron el intento independentista arrestando al regidor, al síndico y al propio virrey, asesinando a los primeros y enviando a España al último.

Puede afirmarse que el último esfuerzo porque resurgieron las clásicas instituciones municipales españolas, tuvo lugar en la *Constitución de Cádiz de 1812* que estableció (artículos 309 a 316, 321 a 335) que para el gobierno interior de los pueblos mayores de mil almas habría ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, regidores y el procurador síndico, nombrados por elección cada uno, que —bajo el control de los jefes políticos— administrarían sus caudales propios en obras de utilidad común y rendirían cuentas a la diputación provincial.

Sin embargo, por la escasa vigencia que tuvo en Nueva España la *Constitución de Cádiz*, y porque en esos momentos el país ya se encontraba enfrascado en la revolución de independencia, estas disposiciones tuvieron una escasa aplicación. No cabe duda que, de todas maneras, junto con la anterior legislación municipal española ejercieron gran influencia en la estructura jurídica del municipio mexicano.

1.3 El municipio en el México independiente

Los documentos políticos de Hidalgo, de López Rayón y de Morelos contienen principios o enunciados de derechos civiles, muchos de los cuales habían sido consignados en los *fueros municipales* españoles y otros que eran resultado, por supuesto, de la influencia de la *Constitución Norteamericana* y de la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Pero en cambio estos documentos no aluden a los *municipios* o *ayuntamientos*.

El *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, o *Constitución de Apatzingán*, de 22 de octubre de 1814,

no menciona a los ayuntamientos, y divide al país para efectos políticos y electorales en provincias, distritos y parroquias.

Tampoco lo hacen el *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba*, pero sí el artículo 24 del *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, de 18 de diciembre de 1822, que establece que las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823 se harían con arreglo a un decreto anterior de la Junta Nacional Instituyente. Por su parte los artículos del 91 al 94 regulan las funciones de los jefes políticos y de los alcaldes, regidores y síndicos, "elegidos a pluralidad de su vecindario".

También mencionan a los ayuntamientos las *Bases Segunda y Quinta* del Plan de la *Constitución Política de la Nación Mexicana* de 1823, pero nada dicen de ellos ni el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* ni la *Constitución Federal de 1824*. Esta solamente dejó en libertad a los estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior (artículo 161).

En cambio los reglamentan las *Siete Leyes Constitucionales* centralistas de 1836 (artículo 22 a 25) que determinan que habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. Se establecía la elección popular y se facultaba a los ayuntamientos a recaudar e invertir sus propios arbitrios. Las *Bases Orgánicas de 1843* establecen en su artículo 4o. que el territorio de la República se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y *municipalidades*, pero no reglamenta las funciones ni el nombramiento o elección de estas últimas. Las fracciones X y XIII del artículo 134 facultaron a las asambleas departamentales para hacer la división política de su territorio, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural, así como aprobar

los planes de arbitrios y los presupuestos de gastos de las municipalidades. La sujeción de estas últimas al gobierno central y departamental durante la vigencia de las *Siete Leyes* y las *Bases Orgánicas* fue extrema.

El *Acta de Reformas de 1847*, que señala el regreso al sistema federal, no se refirió al municipio. Tampoco lo hizo la *Constitución de 1857*. De esta manera la reglamentación municipal quedó desplazada, como en la *Constitución de 1824*, a las constituciones de los estados. Sin embargo la del 57 menciona a los municipios cuando en su artículo 31, fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos de los municipios, cuando en el artículo 36, fracción I, establece como obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el 72, fracción VI, aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y los territorios.

Por otra parte, el artículo 27 de la propia *Constitución del 57* estableció que las corporaciones civiles o eclesiásticas, cualquiera que fuera su carácter, denominación u objeto, no tendrían capacidad para adquirir o administrar bienes raíces, excepto los destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. La interpretación general fue que esta prohibición comprendió a los *municipios* puesto que la Constitución no hizo en su favor la excepción que sí, en cambio, había hecho la *Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos*, de 25 de junio de 1856, de donde provenía esa disposición constitucional.

Durante la época de la Reforma el régimen municipal derivado de la *Constitución de Cádiz* y de las *Leyes Centralistas*, no evolucionó. Los *jefes políticos* de los que hablaba el texto gaditano se convirtieron en los *prefectos*. Al triunfo de la República sobre el imperio, empezó a darse el incipiente fenómeno de la urbanización, y se inició la construcción de obras públicas municipales que continuó durante el porfirismo. Bajo

la dictadura, el municipio fue devorado por los *jefes políticos*, como nos lo explica Macedo¹¹ y Ochoa Campos.¹² Este último, citando a Rabasa hace hincapié en que en aquellos años la corporación municipal tenía autoridad sólo nominalmente.

En los prolegómenos de la Revolución ocupó un lugar destacado la lucha en contra de las jefaturas políticas y en favor de las instituciones municipales. Morales Jiménez¹³ observa la incompatibilidad del *latifundio* con el *municipio*, lo que se traducía en absorción del poder municipal por los *terratenientes* y los *jefes políticos* en connivencia con los gobernadores lacayunos de Porfirio Díaz.

El programa del Partido Liberal Mexicano, lanzado por los hermanos Flores Magón en 1906, contenía en su exposición las siguientes consideraciones: "La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento."

Madero, en el *Plan de San Luis Potosí*, de 5 de octubre de 1910, también critica la imposición centralista de las autoridades municipales y la inexistencia de la libertad de los ayuntamientos. Otros documentos revolucionarios se refieren a la necesidad de robustecer las municipalidades, como el *Programa de Reforma Político-sociales de la Revolución*, aprobado por la *Soberana Convención Revolucionaria*, o como el *Pacto de la Empacadora* de Pascual Orozco.

El revolucionario que con mayor pasión defendió la libertad municipal fue Venustiano Carranza. Entre las *Adiciones al Plan*

¹¹ Miguel S. Macedo. *Apuntes para la historia del Derecho penal mexicano*. México, 1931. p. 617.

¹² *Op. cit.* p. 310.

¹³ Alberto Morales Jiménez. *Historia de la Revolución Mexicana*. México, 1951, p. 24.

de Guadalupe expidió el Decreto Número 8, relativo a la libertad municipal, de 26 de diciembre de 1914, y que es el antecedente directo del artículo 115 del Proyecto de Constitución del Primer Jefe. Es lo que se conoce como *Ley del Municipio Libre* y estaba redactada así: "Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de Febrero de 1857, en los siguientes términos: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado. El Ejecutivo General y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente."

Estos han sido, a grandes rasgos, los antecedentes legislativos de nuestro régimen municipal constitucional, cuya normatividad actual estudiaremos más adelante, pero que deben tenerse muy en cuenta para comprender la realidad del municipio mexicano.

2. El Municipio como Forma de Descentralización Política y Administrativa

2.1 Tipos de relación entre el municipio y el Estado

Bien observa José Gamas Torruco¹⁴ que el problema fundamental que plantea la relación del *Estado* con el *Municipio* es indudablemente preservar la integridad de aquél, sin socavar la libertad de éste.

Dos son los sistemas esenciales ideados para regular dicha relación: el *centralizado* y el *descentralizado*.

Como observa dicho autor, la relación es *centralizada* si se presentan las siguientes características:

a) Las facultades otorgadas a los órganos del Estado son sumamente amplias y reducidas las otorgadas a los órganos municipales, por lo que la mayor parte de las decisiones que afectan al *municipio* son tomadas por personas ajenas al mismo.

b) Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica formando parte del gobierno nacional de manera dependiente.

c) Los órganos municipales aplican en gran medida el orden nacional, siendo primordiales ejecutores de éste.

El *sistema centralizado* nació y se ha desarrollado sobre todo en Francia y se ha extendido a Europa Occidental, a Medio y Lejano Oriente y a América del Centro y del Sur, así como a Africa. Lo practican también los estados socialistas.

En cambio, la relación es *descentralizada* si se presentan las siguientes características:

a) Los órganos municipales están dotados de amplia competencia, por lo que la mayor parte de las decisiones que afectan al *municipio* son tomadas por sus autoridades.

b) Los órganos municipales están libres de relación jerárquica; no hay intermedios entre los órganos nacionales y los locales sino división de competencias.

c) Los órganos municipales aplican el orden nacional sólo en determinados casos.

Este sistema de descentralización municipal es esencialmente británico y se practica en los países anglosajones.

¹⁴ José Gamas Torruco. "El municipio mexicano". *Revista Pensamiento Político*, vol. III, núm. 10. México, 1970. p. 188.

2.2 La descentralización en el municipio mexicano

Dice Gabino Fraga¹⁵ que: “La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.”

Andrés Serra Rojas¹⁶ por su parte indica que la descentralización territorial o por región implica un sistema mixto de gobierno, administrativo y político, que organiza una entidad autónoma en relación directa a cierto límite de 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 y c) determinadas necesidades colectivas relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y estatales.

La doctrina clásica de la descentralización por región, cuyo tipo más importante lo constituye la organización municipal, le señala cuatro caracteres fundamentales:

a) La existencia de una personalidad jurídica.

b) La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad.

c) La existencia de uno o varios órganos de representación de la personalidad.

Es obvio que la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión

más eficaz de los servicios públicos y una realización más adecuada de las atribuciones que corresponden al Estado. Como dice Hauriou¹⁷ la descentralización administrativa constituye el contrapeso de la centralización y tiende a restituir a la Nación los órganos de la administración local, creando centros de administración pública autónomos, donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción geográfica, quienes participan dentro del poder ejecutivo.

En vista de lo anterior, concluimos que el régimen municipal mexicano supone una relación descentralizada, y que nuestra legislación constitucional se ha inspirado en la doctrina clásica, pues le establece como bases las siguientes:

a) Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (artículo 115, fracción III).

b) El municipio libre constituye la base de la división territorial de los estados de la Federación y de su organización política y administrativa (artículo 115, primer párrafo).

c) 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 (artículo 115, fracción II).

d) Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, por el sistema de representación proporcional si su población es de trescientos mil habitantes o más, o de mayoría relativa si no lo es (artículo 115, fracciones I y III).

e) Los municipios expedirán los regla-

¹⁵ Gabino Fraga. *Derecho administrativo*. México, 1948. p. 341.

¹⁶ Andrés Serra Rojas. *Derecho administrativo*, Tomo II. México, 1973. pp. 509 y ss.

¹⁷ Mauricio Hauriou, citado por Serra Rojas, *op. cit.*, p. 509.

mentos y disposiciones administrativas que sean necesarios para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en lo que se refiere a los centros urbanos o conurbados, de acuerdo con las leyes de la materia (artículo 115, fracciones IV y V).

El texto del *artículo 115 constitucional*, que aparece completo en el *Apéndice* de este ensayo, consagra pues las siguientes ideas fundamentales:

a) La libertad o autonomía municipal. La afirmación de que el Municipio Libre es la base de la división territorial de los estados, reconoce un ámbito geográfico determinado de validez de las propias normas que el municipio tiene capacidad de darse. El que el municipio sea base de la organización política del Estado significa que las comunidades locales disponen de sus propios órganos de poder que, de acuerdo con el principio democrático de la forma de gobierno federal y estatal, deben integrarse con base en la libertad popular. El hecho de que el municipio sea base de la división administrativa del Estado significa que el propio Estado deberá respetar los límites geográficos de los municipios y conducir su labor administrativa conforme a éstos, aunque nos parece que podrán existir otras divisiones regionales o distritales, siempre y cuando no impliquen la erección de autoridades intermedias entre el municipio y el Estado.

b) El principio de la autoridad municipal. La Constitución establece el imperativo de que el ayuntamiento, como autoridad municipal, se elija popularmente por el sistema de representación proporcional cuando su población es de trescientos mil habitantes o más, y en caso contrario por el sistema de mayoría relativa. Estatuye también la no reelección inmediata de sus integrantes. Esto robustece el aspecto político del municipio, así como el que no puedan existir legalmente autoridades intermedias entre éste y el Estado.

c) La personalidad jurídica del municipio. La Constitución Federal se la reconoce plenamente al municipio y, con ella, su capacidad plena para adquirir bienes y derechos, asumir obligaciones y tener un patrimonio propio. Las condiciones para la erección o supresión de un municipio quedan reservadas al orden jurídico local.

d) La libre administración de la hacienda municipal. Establece la Constitución que el municipio administrará libremente su hacienda, que se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, será la suficiente para atender a las necesidades municipales. En el siguiente capítulo analizaremos en detalle esta característica.

e) La participación en la política de asentamientos humanos. La Constitución determina también que los municipios tendrán capacidad para dictar los reglamentos y disposiciones administrativas, conforme a las leyes específicas, para cumplir las disposiciones que en materia de asentamientos humanos, esto es, desarrollo urbano y conurbado, se establecen en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, lo que les dota de un área compartida de acción con los órganos federales y estatales.

3. Normaciones Constitucionales del Régimen Municipal; Artículo 115

3.1 Génesis y reformas del artículo 115 constitucional

Como afirman Ulises Schmill¹⁸ y Medina Payán¹⁹ los municipios se encuentran capacitados para ejercitar todos los derechos que sean necesarios a efecto de realizar el

¹⁸ Ulises Schmill Ordóñez. *El sistema de la Constitución Mexicana*. México, 1971. p. 352.

¹⁹ Jesús Ramón Medina Payán. *El municipio y la Reforma Administrativa*. Tesina de la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho. UNAM. México, 1975. pp. 2 y ss.

objeto de su institución, en los términos del artículo 115 constitucional y se obligan por medio de sus órganos representativos en la forma delimitada por las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales.

Ya hemos dicho que el texto original del artículo 115 de la *Constitución Política de 1917* reconoce como antecedente el proyecto del primer jefe Venustiano Carranza, sustancialmente igual al decreto ya transcrito que reformó en 1914 el artículo 109 de la *Constitución de 1857*. Sin embargo, el proyecto de Carranza difería de su decreto anterior puesto que en la fracción II estaba redactado así:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en una proporción y término que señale la Legislatura Local. Los Ejecutivos Locales podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado, y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes de un Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley.

El centro de la discusión en el *Congreso Constituyente* fue el capítulo financiero contenido en esa fracción II. La defensa del texto la hizo el diputado Heriberto Jara²⁰ encomiando como base de la libertad económica del municipio su facultad de recaudar todos los impuestos. Los argumentos en contra del proyecto no atacaban la dotación al municipio de una hacienda propia sino que, por la facultad del ayuntamiento de recaudar aun los impuestos no municipales, el Estado tuviera la de nombrar inspectores para vigilar esa actuación, lo que según algunos diputados como Rafael Martínez de Escobar²¹ vulneraría la libertad

municipal y lo subordinaría al control estatal. También se objetaba la intervención inmediata del poder judicial federal en los casos de conflicto.

El proyecto fue rechazado y se formularon varios votos particulares. El suscrito por los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez²² propuso una distinta redacción para la fracción II, en que se establecía la determinación constitucional de los ingresos municipales, como sigue: a) los causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción; b) una suma que el Estado integrará al municipio y que no será inferior al 10 por ciento del total de lo que el Estado recaude por todos los ramos de la riqueza de la municipalidad de que se trate, y c) los ingresos que el Estado asigne al municipio para cubrir los gastos de aquellos servicios que pasen a su resorte y no sean los referidos en el inciso a). Agregaba que en caso de conflicto con el poder ejecutivo estatal resolvería la legislación local y, si el conflicto fuere con ella, el Tribunal Superior del Estado.

Por su parte los diputados Heriberto Jara y Hilario Medina²³ presentaron otro voto particular proponiendo que la hacienda municipal se formara "de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio", así como que los conflictos entre las dos autoridades los resolviera el Tribunal Superior de cada estado. Este voto era una mala síntesis del de Machorro y Méndez, y que no resolvía el problema de determinar cuáles serían las contribuciones municipales.

Apremiados por el tiempo, pues se trataba de los últimos días de enero de 1917, y

²⁰ *Diario de Debates* del Congreso Constituyente 1916-1917, 58a. Sesión Ordinaria, 23 de enero de 1917.

²¹ *Diario de Debates* del Congreso Constituyente 1916-1917, 58a. Sesión Ordinaria, 26 de enero de 1917.

²² 66a. Sesión Ordinaria, 29 de enero de 1917.

²³ 66a. Sesión Ordinaria, 29 de enero de 1917.

por la necesidad de discutir la cuestión agraria, los diputados acabaron aprobando un texto propuesto por el constituyente Gerzayn Ugarte²⁴ sin discutir el feliz voto de Machorro y Méndez. De esta manera, la fracción II quedó redactada así: "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."

Así se vio parcialmente frustrado el objetivo de asegurar a los municipios una hacienda determinada constitucionalmente, y en realidad se refirió el problema a las normas y autoridades locales.

El artículo 115 constitucional ha sufrido distintas reformas y adiciones, algunas de las cuales se refieren a la organización de los estados y otras a los *municipios*. En 1928 se disminuyó el número de diputados de las legislaturas locales; en 1933 se agregó un segundo párrafo a la fracción I y se fijaron normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos; en 1943 se amplió a seis años el periodo de gestión de los gobernadores constitucionales; en 1947 se añadió a la fracción I un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales, y en 1953 se suprimió, al reconocer a aquéllas la ciudadanía plena. Por último, en 1976 se agregaron a las fracciones IV y V, disposiciones relativas a asentamientos humanos, y en 1977 se añadió a la fracción III la obligación para las legislaturas locales de introducir en su composición el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los *municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes*.

3.2 El municipio en las constituciones locales

Como la Constitución Federal no fijó los requisitos para la *creación* de municipios ni estableció los *ambitos municipal y estatal*, ni las *formas de gobierno* del municipio ni sus *controles y apoyos*, todas estas materias quedaron reservadas a las constituciones y leyes locales.

Por regla general las constituciones de los estados fijan los principios básicos de su división territorial enunciando e identificando por nombre los municipios que la componen y facultando a la legislatura para cambiar esta división. Las de Morelos y Sonora establecen los requisitos de población mínima y de capacidad económica para erigir nuevos municipios mediante derecho de audiencia a los ayuntamientos afectados con una nueva creación o con una supresión. Un sistema similar siguen las constituciones de Campeche, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas.

La Constitución de Hidalgo establece que el ámbito municipal se extenderá a todas las materias que no estén reservadas a la Federación o al estado, pero la mayoría de las otras constituciones no proceden con tan buena técnica, o son omisas sobre el particular.

Predomina en las constituciones locales la forma de gobierno del *alcalde-consejo*, en el que al primero se le otorgan las facultades ejecutivas y al segundo las legislativas de expedir reglamentos de policía y buen gobierno. En este sentido se ha rechazado el tipo de *gobierno por comisión* que existe cuando la autoridad está concentrada en el concejo, quien una vez electo *comisiona* a cada uno de sus miembros para el desempeño de un cargo municipal determinado, pero en donde el alcalde debe su nombramiento y queda subordinado al *consejo*. Hay matices de esta forma en los estados de Durango, Guerrero, Morelos y Puebla, pero el *presidente*

²⁴ 66a. Sesión Ordinaria, 29 de enero de 1917.

municipal tiene el grueso de las facultades administrativas, por lo que el tipo no corresponde en sentido estricto. Tampoco se ha adoptado la tercera forma de gobierno municipal, o sea, el sistema de *gerencia municipal*, en la que sólo el *consejo, o ayuntamiento* es electo y contrata o nombra a un *gerente municipal* en cuyas manos queda la administración. Es éste el sistema norteamericano de *city manager* que como dice Gamas Torruco²⁵ no se aviene con nuestro régimen jurídico, en que el cargo de *presidente municipal* es al mismo tiempo administrativo y político y se basa en el sistema de elección popular. Los *presidentes municipales* sólo son nombrados por el gobernador o la legislatura en caso de faltas o conflictos.

Las constituciones locales otorgan a los ayuntamientos la facultad de iniciar leyes ante el Congreso del Estado y la de participar en el procedimiento de reformas de las propias constituciones, esto es, forman parte de lo que se suele llamar el *Poder Constituyente Ordinario*.

La mayor parte de las Leyes Supremas estatales conceden al gobernador facultades de inspección municipal y de suspensión de los ayuntamientos cuando éstos no cumplan su cometido. Otras otorgan esta facultad, lo que resulta más de acuerdo con nuestro sistema, a la legislatura del estado en cuanto representación popular.

La legislatura suele calificar las elecciones de los ayuntamientos por disposición constitucional, excepto en algunos estados como Hidalgo, Tlaxcala y Zacatecas en que se forman *asambleas municipales* especiales para tal calificación.

Casi todas las constituciones facultan a la legislatura local para dictar la ley de in-

gresos de los municipios, aprobar los presupuestos de egresos, revisar su cuenta anual, autorizar la contratación de empréstitos y aprobar sus actos de dominio. Si la determinación de los *ingresos* es inobjetable, en cambio la de los *egresos* resulta de dudosa constitucionalidad y contradice el principio de la autonomía financiera del municipio, que está facultado para administrar libremente su hacienda.

Por último, algunas constituciones como las de Coahuila y Nayarit invaden más profundamente la autonomía municipal al establecer que las legislaturas examinarán, aprobarán o reformarán los reglamentos o bandos de policía que formulen los ayuntamientos o expedirán las bases generales a las que éstos deberán sujetarse para la formación de los reglamentos respectivos.

4. Funcionamiento y Problemas del Municipio en México

Como se desprende del apartado inmediato anterior, las constituciones y leyes locales, con honrosas excepciones, no han reglamentado el régimen municipal con el mismo espíritu abierto y autonomista que informa al artículo 115 de la Constitución Federal. Por el contrario, han procurado establecer medidas de subordinación jurídica del municipio al Estado, en grado mayor o menor, y en campos en que francamente se vulnera la libertad municipal.

Dentro de las peculiaridades de nuestro *federalismo* y de nuestro *sistema político* reconocemos la necesidad de que las tres formas del Estado, o sea, la Federación, los estados y los municipios, se encuentren vinculadas estrechamente. La existencia de una ideología y de un partido político mayoritario han contribuido a esta vinculación puesto que las tres formas del Estado federal son otras tres instancias democráticas en las que se expresa la voluntad política de nuestro pueblo. Es obvio que no puede concebirse la autonomía municipal de tal manera que coloque a los ayuntamientos

²⁵ *Op. cit.*, p. 192.

al margen del orden jurídico nacional ni por encima de jerarquías políticas constitucionalmente superiores a él. Sin embargo estimamos que todavía falta mucho por hacer en México para dignificar el papel de los municipios y reconocerles en lo normativo y en lo fáctico su ámbito propio de acción. Por otra parte debe tenerse en cuenta la acción de los grupos de presión contra los distintos niveles de poder.²⁶

La mayoría de los comentaristas sobre régimen municipal colocan en el primer nivel de atención los problemas económicos del municipio. Los recursos públicos del país hasta hace poco eran manejados por la Federación en una proporción de nueve a uno frente a la totalidad de los estados y de cincuenta y siete a uno en relación con la totalidad de los municipios, aproximadamente unos dos mil quinientos.

Sólo la Constitución de Chihuahua contiene la determinación de los renglones tributarios que corresponden a sus municipios, garantizándoles una hacienda propia. En este campo, urgen modificaciones a las constituciones locales que quizá pudieran ser promovidas por una reforma al artículo 115 constitucional que estableciera las bases para hacer tal determinación, en forma similar a lo que proponía el voto particular de los constituyentes Machorro y Méndez.

Hay que reconocer sin embargo que el Gobierno Federal y algunos locales han venido realizando vastos programas de beneficio municipal. Está creciendo la participación asignada a los municipios en impuestos federales y el crédito para obras municipales, y se han extendido los beneficios de los planes de desarrollo regional y de los convenios unicos entre la Federación y los estados que también benefician la acción pública de los ayuntamientos.

El enfoque que el presidente López Portillo ha dado a la *Reforma Administrativa* insiste en una mayor descentralización y desconcentración de funciones que llevan la acción pública más cerca de los municipios y de sus habitantes. Esta idea, marcada desde el régimen anterior, debe conducir a un robustecimiento de la actividad municipal.²⁷

Por otra parte, la política de *asentamientos humanos* es otro gozne sobre el que gira el fortalecimiento de nuestras ciudades y pueblos. Es preciso no perder de vista que de los sesenta y cinco millones de mexicanos, el veinticinco por ciento se concentra en las ciudades del Valle de México, Guadalajara y Monterrey y que por otro lado existen más de ochenta mil poblados con menos de quinientos habitantes, todo lo cual complica y encarece la prestación de los servicios municipales.

La *reforma política* contribuirá a acentuar el carácter democrático del municipio, al obligar al orden jurídico local a que establezca el sistema de *representación proporcional* como fórmula electoral de los ayuntamientos de municipios con trescientos mil habitantes o más. La *representación proporcional* parece haber sido hecha para este tipo de comicios, pues las planillas de candidatos a presidente municipal, regidores y síndico, son ya por su naturaleza verdaderas *listas electorales*. Si el sistema se aplica correctamente en estos municipios grandes permitirá que la comuna refleje las principales corrientes de opinión y de interés de la localidad, y que participen como regidores del ayuntamiento presidido por los candidatos del partido que obtenga mayor votación, los candidatos a presidentes

²⁶ Ver Roberto Casillas H. *Fuerzas de presión en la estructura política del Estado*. México, 1975.

²⁷ Ver Medina Payán. *Op. cit.*, pp. 45 y ss. Además debe anotarse como un hecho positivo la iniciativa presidencial para hacer desaparecer, en beneficio de los municipios, las juntas federales de mejoras materiales que funcionan en puertos y ciudades fronterizas importantes.

municipales y a primeros regidores de uno, dos o más partidos minoritarios, con lo que el *consejo municipal* se enriquecerá ideológicamente y se verá obligado a trabajar como un órgano colegiado auténtico en beneficio de los ciudadanos gobernados.

Debemos impulsar al municipio por todos los medios, pues no es sólo una forma de organización administrativa sino, como se afirma en frase que se ha hecho lugar común, la célula básica de nuestro desarrollo político.

Apéndice

ARTICULO 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.

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 de los estados no podrán durar en su encargo 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, sustitutos o encargados del Despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga 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 en los dos últimos años del periodo.

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

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de 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 los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.*

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.