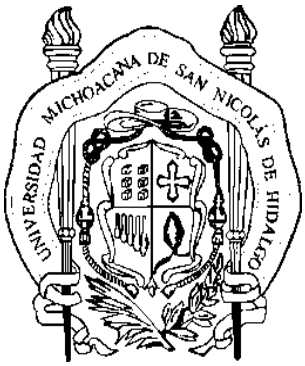


CONAHCYT

CONSEJO NACIONAL DE HUMANIDADES
CIENCIAS Y TECNOLOGÍAS

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

LA PERVIVENCIA DEL MUNICIPIO MEXICANO; ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN JURÍDICO-POLÍTICA (1519-2024)

TESIS QUE PRESENTA:

Mtro. Eulalio Bazán Bazán

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

DIRECTOR:

Dr. Jaime Hernández Díaz

COMITÉ TUTORIAL:

Dr. Francisco Ramos Quiróz

Dra. María Teresa Vizcaíno López

Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena

Morelia, Michoacán; marzo de 2025

AGRADECIMIENTOS

Al legislador y juez supremo, plena potestad universal. Dios de Abraham, Isaac y de Jacob. (Éxodo. 6:2)

Mi eterna gratitud y admiración para mi director de tesis Dr. Don Jaime Hernández Díaz, pues su conducción y guía han sido fundamentales en la materialización de esta investigación.

Mi agradecimiento más sincero para todo mi comité tutorial integrados por el Dr. Francisco Ramos Quiroz, la Dra. María Teresa Vizcaíno López y el Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena, profesionistas cuya integridad y luz de pensamiento iluminaron el sendero recorrido en esta investigación.

DEDICATORIA

A mi esposa e hijos; Angélica, Josué y Nahomi, como el tributo de amor más merecido de un esposo y padre agradecido.

ÍNDICE

Página

RESUMEN EN ESPAÑOL VI
ABSTRACT VIII
INTRODUCCIÓN IX

Capítulo 1

Nacimiento y línea genealógica del Municipio

1.1. Origen del Municipio en la época romana 2
1.2. El Municipio español. 6
1.3. El origen del Municipio en la teoría legalista 17
1.4. El origen del Municipio desde teoría iusnaturalista 21
1.5. El origen del Municipio desde la teoría sociológica 25
1.6 La Autonomía municipal 28
1.7. Libertad municipal 36
1.7.1. La libertad municipal frente a la autonomía municipal. 44

Capítulo 2

Elementos, integración y servicios del Municipio mexicano

2.1. Conceptualización de Municipio 52
2.2. Elementos esenciales del Municipio 64
2.2.1. La libertad municipal como garantía institucional. 68
2.2.2. La libertad municipal y sus prolegómenos. 74
2.3. El Ayuntamiento 79
2.4. El Cabildo 81
2.5. Servicios públicos municipales 93

Capítulo 3

La evolución del Municipio mexicano (1519-2024)

3.1. El Municipio en México 101
3.1.1. El Altépetl 107
3.1.2. La Organización 110
3.1.3. La gobernación 112

3.2. El Cabildo de La Villa Rica de la Veracruz 114
3.3. El Cabildo Novohispano. 124
3.3.1. La simbiosis jurídica castellano-mexica 129
3.3.2. El Cabildo de indios 134
3.3.3. El Cabildo español 139
3.4. El Municipio en el México independiente 143
3.5. Transición histórica y constitucional del Municipio 148
3.5.1. La Constitución de Apatzingán 148
3.5.2. La Constitución de 1824 149
3.5.3. La Constitución centralista de 1836 153
3.5.4. La Constitución de 1857 158
3.5.5. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano 160
3.5.6. El Municipio en el México de finales del siglo XIX 163
3.5.7. El Municipio en el México postrevolucionario 164
3.5.8. El Municipio en el México contemporáneo 168

Capítulo *4.*

La pervivencia del Municipio mexicano; su evolución

como ente jurídico-político

4.1. El Municipio mexicano en el marco del federalismo 172
4.1.1. La adopción del federalismo en el caso de Michoacán 178
4.2. El Municipio como reflejo de la realidad nacional 181
4.2.1. La relación Municipio y sociedad en el contexto nacional 184
4.3. Las competencias municipales 187
4.3.1. EL marco constitucional federa de las funciones municipales . . 191
4.4. Las funciones municipales. 196
4.5. Las atribuciones municipales y su ejercicio 200
4.6. La hacienda pública municipal 205
4.7. Debate del artículo 115 constitucional 209
4.7.1. Las primeras reformas al artículo 115 constitucional 218
4.7.2. Las principales reformas al artículo 115 constitucional 220
4.7.3. Reforma de 1976 y 1977 221
4.7.4. Reforma de 1982 y 1983 223
4.7.5. Reforma de 1987 y 1998 226
4.7.6. El Municipio en la Constitución vigente 230
4.8. La resiliencia municipal; adaptación y supervivencia frente
a los cambios jurídico-políticos de México 237
4.9. El Municipio en el nuevo paradigma institucional *243*

CONCLUSIONES 251

FUENTES DE INFORMACIÓN 257

ANEXOS 266

RESUMEN

El presente estudio aborda la trayectoria histórica, jurídica y política del municipio mexicano desde su génesis en la época virreinal hasta la actualidad, se explora cómo ha logrado mantenerse como gobierno dentro del sistema federal mexicano. A lo largo del periodo analizado (1519-2024), se destacan tres momentos clave:

1. La instauración virreinal (1519-1821): durante este periodo, el Municipio fue establecido como una institución administrativa castellana basada en el modelo de cabildos hispánicos, adaptándose a las necesidades locales del Virreinato de la Nueva España.

2. La etapa independiente e instauración del sistema federal (1821-1917). Tras la independencia, el Municipio mexicano adoptó características propias, convirtiéndose en una entidad más o menos autónoma en el marco del federalismo establecido en la Constitución de 1824. En este periodo histórico presentaron una confrontación ideológica y política entre el sistema federalista y el centralista que a la postre trascendió la esfera municipal (1836-1843) No fue hasta 1857 cuando se reencauzó el sistema federalista de gobierno, para pasar poco tiempo después a un sistema monárquico liberal (1863-1867), donde al Municipio <se le reconoció cierta importancia y se le dieron algunas disposiciones expresas en materia municipal. El divisionismo faccioso de los liberales ganadores allanaría el camino al poder de Porfirio Díaz, instaurándose el porfiriato que generaría las condiciones para la primera revolución social y política del siglo XX.

3. La consolidación constitucional y los retos contemporáneos (1917-2024): a partir de la Constitución de 1917, el Municipio adquiere reconocimiento constitucional como base de la división territorial, de la organización política y administrativa. Sin embargo, se enfrenta a desafíos relacionados con la

descentralización de funciones públicas y la satisfacción de las demandas sociales en el siglo XXI. La investigación examina cómo los factores históricos, políticos y jurídicos han moldeado la evolución del Municipio, destacando su resiliencia y adaptación a los cambios políticos y jurídicos

Palabras clave: municipio, resiliencia, pervivencia, evolución, análisis

ABSTRACT

This study explores the historical, legal, and political trajectory of the Mexican municipality from its origins during the colonial era to the present day, analyzing how it has remained a governing entity within the Mexican federal system. Covering the period from 1519 to 2024, the research identifies three key phases:

1. The Colonial Establishment (1519-1821): During this period, the municipality was introduced as a Castilian administrative institution modeled on the Hispanic cabildos, adapted to the specific needs of the Viceroyalty of New Spain.

2. The Independence Era and the Emergence of Federalism (1821-1917): After independence, the Mexican municipality adopted distinctive characteristics, becoming a relatively autonomous entity under the federal system established by the 1824 Constitution. This period saw ideological and political confrontations between federalism and centralism (1836-1843), culminating in the reinstatement of federalism in 1857. However, the liberal factionalism of the time eventually paved the way for Porfirio Díaz's regime, which set the stage for Mexico's first major social and political revolution of the 20th century.

3. Constitutional Consolidation and Contemporary Challenges (1917-2024): The 1917 Constitution granted the municipality constitutional recognition as the basis for territorial division and political-administrative organization. Nonetheless, municipalities have faced significant challenges in decentralizing public functions and addressing 21st-century social demands.

This research examines how historical, political, and legal factors have shaped the evolution of the municipality, emphasizing its resilience and adaptability to political and legal transformations.

Keywords: municipality, resilience, continuity, evolution, analysis

“Sólo el municipio se ha sostenido
como base de la organización del gobierno, a pesar de
las mudanzas de la historia” Mauricio Merino Huerta.

INTRODUCCIÓN

El Municipio mexicano ha sido objeto de diversos análisis, sin embargo, muy poco se ha reflexionado en torno al tema lejos de preconcepciones formalistas, como dijera el Dr. Jaime Hernández Díaz al abordar los temas municipales se requiere hacerlo a partir de una reflexión más cerca del proceso histórico que es la que termina influenciando la conformación de las instituciones políticas y jurídicas mexicanas.

El ejercicio de análisis y reflexión que se realiza en la presente investigación obedece a la importancia del tema en el proceso jurídico-político de México y la consolidación de sus instituciones, su elección fue producto de una visión de inconformidad personal que intenta vindicar a la primera y más importante institución de toda la América continental sobre la base de la interrogante; ¿Cómo logró pervivir el municipio mexicano a lo largo de la historia? Pregunta problematizadora que se aborda a partir de la resiliencia y capacidad de adaptación de la institución municipal a los cambios disruptivos. La investigación se encuentra integrada en cuatro apartados capitulares, los dos primeros abordan su nacimiento, línea genealógica, integración y funciones, mientras que en los dos últimos se aborda su evolución y pervivencia como ente jurídico-político ofreciendo un enfoque que pretende ser diferente a los que hasta hoy existen sobre el tema, se es consciente de que el verbo pretender en ejercicios de esta naturaleza entraña en sí mismo un desafío, más allá de una aspiración ingenua. Sin embargo, también se impone realizar una

confesión *ad cautelam* de los resultados eventuales de los hallazgos a los que se llegó, algunos de ellos muestran al municipio como antítesis del federalismo mexicano, el cual urge redefinir para hacerlo realmente funcional. Se confió en que este ejercicio ubica de manera puntual la reconstrucción del Municipio mexicano en sus diversos estadios históricos, así como, el análisis de sus características que lograron su pervivencia más o menos indemne en los distintos momentos por los que transitó; en esta tesitura se entiende por qué hay quien sostiene que es la única institución capaz de recorrer la historia política mexicana que ofrece la infraestructura política para la edificación de las instituciones nacionales.

La genealogía del Municipio mexicano se rastreó desde el *municipium* romano. Roma fue cuna de muchas instituciones jurídicas y políticas, es el lugar donde ve la luz por vez primera el Municipio. Si bien es cierto que éste se encontraba vinculado a políticas de dominación y tributación a los pueblos sometidos por Roma, también es cierto que, desde entonces ese *municipium* estaba estrechamente vinculado a asuntos de autonomía y libertad local de sus habitantes y de un proceso de asimilación identitario.

Desde una visión sociohistórica se sostiene que el *municipium* era más que una simple unidad administrativa; era un componente vital en la expansión y consolidación del dominio romano en las provincias italianas. La adaptabilidad del *municipium* (resiliencia municipal) permitió a Roma incorporar nuevas comunidades dentro de su sistema político sin imponer un modelo único, lo que contribuía a la estabilidad del imperio. No es coincidencia, por tanto, que se resalte la capacidad del *municipium* para adaptarse a las circunstancias cambiantes, ya que, a lo largo del tiempo, su función y organización evolucionaron para reflejar las necesidades políticas y sociales de la época. Esta adaptabilidad fue crucial para la longevidad y la eficacia del *municipium* en el contexto romano y es la misma que le permitiría al municipio mexicano pervivir a lo largo de quinientos años, pasando por los sistemas jurídicos y políticos más disímiles.

El cabildo español es heredero directo del *municipiun* romano con influencias visigodas, y se erige como su mejor legado. Desde sus orígenes en la Edad Media hasta su evolución a lo largo de los siglos, el cabildo emerge como un pilar clave en la toma de decisiones locales, actuando como el núcleo donde convergían las voluntades y aspiraciones de las comunidades. Los monarcas españoles advirtieron que para recuperar el poder de los territorios que se encontraban en manos de los moros, era necesario conceder mercedes y privilegios a algunas ciudades como factor de contención a los avances árabes. Se distinguen por su antigüedad las ciudades de León (1020), Jaca (1064), Toledo (1085), Burgos (1073) y Zaragoza (1118). No es coincidencia, que la reconquista guarde un marcado paralelismo con la aparición de los fueros municipales, y que algunos historiadores y juristas encuentran en las famosas cartas Puebla o fueros municipales el antecedente formal hispánico de los derechos humanos y garantías jurídicas.

El cabildo novohispano, como entidad central en la administración virreinal española en América, ofrece una visión de la historia política y social de la Nueva España muy particular. Desde su establecimiento en los primeros años de la conquista hasta su evolución a lo largo de tres siglos, el cabildo desempeñó un papel esencial en la configuración del orden local y en la gestión de asuntos cruciales para la sociedad colonial. Sobrada razón tiene autores como Hernández Díaz (2007), cuando afirman que con el establecimiento del primer cabildo establecido en el actual territorio mexicano llamado la Villa Rica de la Veracruz se trasladó también la antigua experiencia de los cabildos castellanos. Mientras en Europa estaba muriendo con la derrota de los comuneros en la batalla de Villalar (1521), en América era implantado el municipio a la vieja usanza castellana (1519), como factor legitimador de la conquista de los pueblos mesoamericanos.

El presente trabajo desvincula de manera histórica al cabildo castellano-americano de las antiguas formas de organización política de los pueblos mesoamericanos, específicamente del Altépetl y del Calpulli, porque contrariamente a lo que algunos investigadores señalan, no existió realmente un antecedente

histórico en ellos, ya que entre el primero y los otros no hay nada en común. Se analiza al cabildo novohispano como elemento de organización jurídico-política en la etapa virreinal desde las funciones administrativas y jurisdiccionales, dentro de las que se destacan, la higiene pública, distribución de aguas domésticas, de mercados y mataderos. El cual se estaba integrado por alcaldes, regidores, y procurador general. No es de extrañarse que afirmen algunos autores que fueron los municipios los que hicieron posible la expansión territorial del Estado español, resolviendo los problemas de convivencia con los indígenas a partir del repartimiento y la república de indios.

La transición de la Nueva España virreinal al México como Estado-nación independiente, inicia con el movimiento revolucionario municipalista, (1808-2021). Las ideas de autonomía y libertad fueron esgrimidas por los ayuntamientos novohispanos, pero además por la coronación de esos anhelos en el instrumento jurídico-político más importante y disruptivo de todo el imperio hispánico, la Constitución Política de la Monarquía Española. Está constitución con sus postulados decantadamente liberales elevó al municipio a rango constitucional, hecho que no tenía precedentes en la historia virreinal americana.

En los últimos dos siglos, desde la independencia de México (1821) y hasta la época actual (2024), el municipio mexicano ha experimentado cambios significativos propios de las distintas etapas históricas por las que ha atravesado el país, así por ejemplo, monarquía, federalismo, centralismo, y autoritarismo han llegado como se fueron, pero el municipio siempre ha estado ahí, perviviendo con mejores o con peores condiciones, siempre tan intemporal e inmutablemente y resiliente, como la única institución virreinal que ha sido capaz de sobrevivir a todos esos cambios disruptivos, posicionándose en el Estado mexicano moderno como un factor de democracia y legitimación, pero fundamentalmente como elemento clave en la consolidación de las instituciones mexicanas

Capítulo 1

Nacimiento y línea genealógica del Municipio

SUMARIO: 1.1. Origen del Municipio en la época romana.1.2. El origen del Municipio en la teoría legalista. 1.3. El origen del Municipio desde teoría iusnaturalista. 1.4. El origen del Municipio desde la teoría sociológica. 1.5 La Autonomía municipal. 1.6. Libertad municipal.

Este capítulo se sumerge en el intrincado tejido de la genealogía municipal, en las raíces históricas que han dado vida y forma a la institución municipal. Desde sus primeras semillas en las estructuras administrativas de civilizaciones antiguas **(***purépecha* y *mexica***)** hasta su consolidación y desarrollo a lo largo de los siglos, se exploran las diversas conexiones genealógicas que vinculan el pasado del Municipio con su presente. Este análisis más o menos detallado, revela cómo las influencias culturales, las distintas transformaciones políticas, igualmente, las necesidades comunitarias que han moldeado la línea ascendente del Municipio, estableciendo así, los cimientos de su realidad identitaria y funciones actuales que desempeña como institución jurídico-política en el México del primer cuarto del siglo XXI.

1.1. Origen del Municipio en la época romana

Indagar en el origen de algo o de alguien implica hurgar en su historia, conocer en términos precisos el momento exacto en que nace, surge a la luz o es creado y las características propias en el momento exacto de su alumbramiento. Esto es lo que se realizó en esta investigación y se echó mano de la genealogía municipal.

Por principio de cuentas es necesario establecer que la genealogía es la disciplina que estudia el origen y los precedentes de algo o de alguien. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua [RAE] (2024) la define como el conjunto de los antepasados de una persona o animal En este sentido el municipio es una persona jurídica, con los atributos inherentes a una persona colectiva: nombre, capacidad y patrimonio. Por lo tanto, la genealogía municipal obliga, entonces, a indagar el origen y los antepasados de esta institución, que en términos históricos es posible que sea considerada la fuente primigenia de todas las instituciones de gobierno americanas.

El municipio como institución surge en la antigua Roma. Antonio María Hernández, (2003) precisa que, originalmente era el término que se utilizaba para referirse al gobierno de la ciudad o *polis.* Además, delimita como espacio geográfico su lugar de nacimiento a la región del Lazio, ubicada en el centro-occidente de la península itálica. Este concepto se extendió a todo el imperio, y posteriormente pasó a dominar la antigua Grecia, España y las Galias y se extendió luego por el resto del mundo.

Roma mantuvo, según sostiene Hernández, una relación muy especial con las tierras conquistadas. l El autor explica está relación de dos formas: la primera alude a una sumisión (*dediti)* en la que los lugares conquistados estaban plenamente sometidos y existía una relación jerárquica de poder entre el dominador y el dominado. En la segunda forma Hernández la identifica como una alianza (*socii), en la que se consideraba a* estos lugares como aliados *“foederati”* y se les

permitía una libertad de organización y gobierno relativamente amplia, siempre y cuando pagaran los correspondientes tributos o impuestos. Estos tributos eran en esencialmente la mayor carga o gravamen que tenían. Y Hernández (2003) argumenta en esta línea:

> Con las ciudades conquistadas, Roma tenía dos tipos de relaciones, la sumisión (*deditii)* o alianza *(socii).* De un lado estaban los súbditos, *deditii,* que habiendo pronunciado la fórmula de *deditio* entregaron al pueblo romano "sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus casas, sus casas, sus templos, sus dioses", siendo gobernados arbitrariamente por un *"praefectus"* enviado desde Roma, y de otro lado estaban a los aliados, "*foederati"* o *"socii"* que conservaban su régimen municipal, sus instituciones, mpero que en virtud de la fórmula "*majestatem popoli romani comiter conservato"* recibían ciertas órdenes de Roma, pagaban sus impuestos y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la provincia. (pp. 91 y 92)

El planteamiento de Hernández (2003) en torno a las relaciones que Roma mantenía con las ciudades conquistadas destacan dos formas fundamentales: la sumisión (*deditii*) y la alianza (*socii)*. La descripción detallada de las condiciones impuestas a los *deditii* revela un control total por parte de Roma, donde la entrega de aspectos tan fundamentales como las personas, murallas, tierras y dioses refleja una dominación sin concesiones. La presencia de un "*praefectus"* enviado desde Roma para gobernar de manera arbitraria destaca la subordinación total de estos territorios. En contraste, la relación con los aliados, los "*foederati*" o "*socii*", parece sugerir una mayor autonomía. La conservación de su régimen municipal e instituciones es posible interpretarla como una concesión relativa a la autonomía local. Sin embargo, la fórmula "*majestatem popoli romani comiter conservato*" indica que, a pesar de esta autonomía aparente, los aliados estaban bajo la influencia y supervisión de Roma. El hecho de que debían recibir órdenes de Roma, pagar impuestos y rendir cuentas al gobernador de la provincia revela un nivel significativo de control centralizado.

Esta dualidad en las relaciones con las ciudades conquistadas subraya la estrategia política y administrativa de Roma, que combinaba la imposición directa en algunos casos con una forma de alianza más flexible en otros. Este enfoque adaptativo permitía a Roma ejercer su dominio de manera eficiente, adaptándose a las peculiaridades de cada región conquistada. La misma Hernández (2003) señala enfáticamente que cuando se produjo esta segunda clase de relaciones surgió el Municipio

No resulta extraño que “las cargas económicas” de Roma hacia las ciudades que estaban obligadas a contribuir se llamara *munera,* vocablo que más tarde derivaría en *munícipes* para definir a los habitantes de esas ciudades y de *municipas* a ellas;” es decir, que el municipio surge esencialmente como producto del derecho de conquista romano, específicamente, como una especie de carga tributaria para las ciudades conquistadas y sometidas a su poder.

Para consolidar su dominio sobre las ciudades conquistadas, Roma recurrió a la celebración de pactos de ayuda mutua. En este sentido, Valencia (2017) afirma: “Para consolidar ese dominio, Roma celebró con las ciudades latinas aledañas diversos pactos para formar una comunidad y prestarse auxilio en caso de conflicto. A cambio de ciertas imposiciones les concedió privilegios, tal como la posibilidad de adquirir tierras romanas” (p. 42)

Por su parte, Faya (1997), afirma que el origen del municipio en Roma sostiene una relación estrecha entre este y los derechos civiles y políticos, sobre este afirma que:

> Desde sus orígenes, la institución del Municipio ha estado indisolublemente unida a los derechos civiles y políticos de los habitantes de los pueblos confederados o sometidos a Roma. Los distintos pueblos de Italia, dentro de su estructura política frente a Roma, como centro de poder político, o bien eran municipios o ciudades confederadas que conservaban su independencia, sin tener los derechos de ciudadanía propios de los habitantes de Roma. A partir de las leyes Julia se otorgó

> el derecho de ciudadanía a todos los pueblos de Italia, adquiriendo en consecuencia a partir de esta ley el Derecho de ciudades romanas para todas las ciudades federadas y municipios adscritos a Roma. A partir de esta histórica fecha, el término Municipio se aplica a todas aquellas ciudades que gozan de autonomía y cuyos habitantes tienen ente Roma y ante las leyes el derecho de ciudadanía romana. (p. 146)

La institución municipal nace, históricamente hablando, a partir de la fecha precisa del autor y con el reconocimiento formal de la condición de ciudadanos romanos de los habitantes de todas las ciudades itálicas, así como, del resto de sus dominios. Este hallazgo es significativo si se toma en consideración que la mayoría de los historiadores y teóricos municipalistas no recogen con exactitud la fecha precisa de su nacimiento.

Por su parte, Andrade (2004) señala lo que pareciera una obviedad, pero no por ello menos cierta, que en el universo bibliográfico hay coincidencia con respecto a que Roma es la cuna del municipio, cuyas características sobreviven hasta nuestros días. Está posición que, resulta ambigua y genérica, ya que no especifica a cuáles características se refiere, y cuáles de estás son las que han sobrevivido como afirma.

Por su parte, Quintana (2018) sostiene que la mayoría de los autores coinciden en señalar a Roma como la madre institucional del municipio, y eso se atribuye principalmente a que la estructura legal y de gobierno requería que las municipalidades atendieran los asuntos locales diarios que Roma había asumido como propios, exigiendo a cambio dos cosas en contraprestación: obediencia y pago de los tributos. De lo dicho por Quintana, se advierte un acuerdo generalizado entre los distintos investigadores, al señalar a Roma como el lugar donde el municipio vio por primera vez la luz en el mundo de las instituciones político-administrativas. La utilidad práctica que representaba para Roma era muy importante, ya que a partir de él se atendían todos los asuntos locales.

Por otro lado, Robles (2009) señala que la palabra municipio se encuentra en Roma para diferenciar un centro de población respecto de otro por los distintos derechos políticos que les eran reconocidos a los habitantes y le atribuye a la condición de pueblo guerrero romano el surgimiento de la figura municipal a partir de la fórmula *soccii.* Las ciudades incorporadas a Roma recibían el nombre de *Municipia* que se componía de los vocablos *munus munare,* que significa carga o gravamen, y sus habitantes obligados a pagar esa carga tributaria recibían el nombre de *municipium.*

Como advierte, el origen del municipio en Roma se remonta a la evolución política y administrativa de la República Romana. A medida que Roma expandía su dominio, surgió la necesidad de una administración descentralizada para gestionar las ciudades conquistadas. Los municipios, inicialmente comunidades autónomas con autoridad local limitada, se establecieron para facilitar la gobernanza y promover la integración de las poblaciones locales en el sistema romano. Con el tiempo, los municipios ganaron importancia y autonomía, desempeñando un papel crucial en la administración del vasto imperio romano. Este modelo influyó en la evolución del gobierno local en diversas culturas a lo largo de la historia, consolidando el municipio como una institución duradera que trascendió el legado de Roma y pervivió más allá del tiempo y el espacio del Imperio.

1.2. El municipio español

Dentro del rico matiz histórico de España, en el presente subcapítulo se abordarán las raíces más profundas de la organización local en la península. Desde los tiempos de la *Hispania* romana, donde los "*municipium*" establecieron las bases, hasta la compleja red de municipios contemporáneos, este subcapítulo desentraña la evolución de estas entidades locales. Al examinar cómo los municipios españoles han crecido desde sus orígenes, se comprende mejor la intersección entre la historia, la cultura y la administración local que ha dado forma a la España moderna.

La península ibérica, a lo largo de su historia, ha sido objeto de innumerables invasiones y conquistas por parte de distintos pueblos y en distintas épocas –romanos, visigodos, árabes por citar algunos–. Los romanos tuvieron en la península ibérica (*Hispania)* un bastión estratégico dada su posición geográfica y su importancia en el comercio marítimo, por lo que establecieron en ella sus instituciones y su propio derecho.

El municipio español surge en este contexto histórico, como una institución jurídico-administrativa implantada por el dominio romano, con una fuerte vinculación a las cuestiones tributarias y De acuerdo con lo que sostiene Quintana (2018), le corresponde a Cádiz ser el primer municipio extraitálico fundado por Roma que entró en la confederación de las ciudades romanas, carácter que les sería concedido con posterioridad a otros municipios españoles.

El despegue del desarrollo urbano y la configuración de la organización político-administrativa de los reinos hispánicos estuvieron marcadas por circunstancias históricas muy particulares, según lo sostienen Rodrigo y Sánchez (2009), Con relación al tema este tema, afirman que:

> En el reino de Aragón, la constitución de municipios se inició en el último cuarto del siglo XI, de tal forma que la primera comunidad con régimen propio de gobierno local nació en 1077, cunado el rey Sancho Ramírez dotaba a la villa de Jaca de una normativa legal o fuero, que contenía las pautas para el futuro desarrollo político, social, urbanístico y económico de esta ciudad y su término. A partir de ese momento, los avances territoriales cristianos sobre los dominios musulmanes motivaron que los núcleos de población adquirieran cierta jurisdicción en el ámbito geográfico asignado, así como una autonomía político-administrativa y una organización jurídico-política constituida por órganos y oficiales propios de la administración local. Todo ello perfilo la orientación hacia un nuevo concepto de régimen municipal, precursor de la ciudad y el municipio moderno. (p.734)

De lo expuesto por los autores, se deben destacar tres aspectos relevantes. El primero de ellos es la temporalidad del municipio hispánico, que ocurrió hace mil años y proporciona una referencia excepcional para entender la longevidad de esta institución hispánica. El segundo aspecto tiene que ver con las concesiones reales del monarca para su desarrollo integral Y el tercero se refiere a la autonomía local adquirida, la que le permitía operar sus asuntos con relativa libertad. No se debe pasar por alto que este municipio representó un elemento real en el proceso de la reconquista y expulsión musulmana de la península ibérica, y con ello también de la defensa de la cristiandad europea de la cultura árabe.

Otra autora hace referencia al origen del municipio en España del modo siguiente:

> Múltiples son las hipótesis que pretenden explicar el origen del Municipio en España, sin embargo, son cuatro las de mayor importancia:
>
> a) Las de *Herculano, Raynouard, Savigny y Eichhorn*, quienes consideran que el Municipio europeo de la Edad media es derivación del romano-visigótico. Concretándonos a España, sostiene *Herculano*, esta procedencia fundándose en que los alcaldes no son sino once *viri c*onservados entre los mozárabes, la división de los ahombres en caballeros y peones es trasunto de la de curiales y plebeyos y hasta el nombre de *concilium,* prueba tal procedencia, ya que se enlaza con el *conventus vicinorum.*
> b) La de Hinojosa, que refuta la anterior, sosteniendo que el concepto de municipio, tal como fue concebido en el Derecho Romano, termina en el periodo de la dominación visigoda y se sustituye por las estructuras que impusieron los conquistadores.
> c) La presentada por Pérez Pujol señala que se dio la influencia romana hasta el periodo de la dominación árabe, haciendo radicar en ese hecho nuevas ideas en cuanto a la organización que creó un concepto diferente del municipio en España.
> d) La sustentada principalmente por Sánchez Albornoz concluye que el modelo del municipio Romano, desaparece durante la dominación germánica y que sin

> embargo no fue sustituida por las instituciones visigóticas, sino que paulatinamente, fue extinguiéndose por un proceso natural de descomposición, inicialmente en unas regiones y posteriormente en otras, y naciendo así con peculiaridades y organización propia el municipio español, dadas las necesidades político-económicas de los reinos del Norte de España (Rendon, 2007, p. 78)

La variedad de hipótesis planteadas por Rendón en torno al origen del municipio en España ofrece una visión compleja y matizada al abordar las posturas de Herculano, Raynouard, Savigny y Eichhorn. La autora considera que el municipio medieval europeo es una derivación del romano-visigótico, y sugiere una conexión histórica más o menos sólida. Sin embargo, la afirmación de Hinojosa (1903) citado por Rendón (2007) la autora plantea que el concepto de municipio romano desaparece durante la dominación visigoda, lo que abre un debate interesante de la ruptura de continuidad en las estructuras administrativas.

Lo enfatizado, Pérez Pujol (2007) como se citó en Rendón (2007), evidencia la influencia romana hasta la dominación árabe, y añade cierta complejidad al sugerir que nuevas ideas y organizaciones surgieron en este periodo específico. La hipótesis de Sánchez Albornoz (2007), que plantea al municipio romano coexistente con las instituciones visigóticas, y descomposición da lugar al municipio español, hallazgo que evidencia la evolución gradual y resiliencia municipal de estas entidades locales.

Según Andrade (2012), el territorio de la península ibérica, al ser conquistado por Roma, experimentó una estrecha vinculación entre la institución romana por excelencia que es el municipio y el impacto que tuvo este en el eventual desarrollo en España. De donde se tomó para implantar en México, es destacable que Andrade identifica un momento histórico específico como el punto de inflexión a partir del que se dio la expansión romana en la península. Este momento lo identifica con la caída de Numancia. Desde esos momentos, sostiene que los romanos fueron imponiendo su modelo de organización a todos los centros de población, concediendo privilegios y libertades a aquellos que habían participado con ellos en

esas conquistas y, por el contrario, imponiendo tributos y cargas a los pueblos que presentaban oposición a los que denominaron *estipendium.*

De lo que se coligen que el municipio como institución, surge en Roma y su expansión se debe básicamente a la fuerza conquistadora y de dominio que el imperio desarrolló. Esto permitió su trasplante como institución política y jurídica en la península Ibérica, lugar de donde fue exportada hacia la América insular y posteriormente a la América continental.

Así como Roma influyó en el municipio español, la cultura visigótica tuvo una relevancia significativa en la esencia y características que este tendría, así lo sostiene Quintana Roldán al señalar:

> Dos instituciones municipales visigóticas son de destacarse: el *conventus publicus vicinorum* y el *Placitum.* La primera de ellas era, a decir de Ochoa Campos, la reunión de los habitantes para resolver cuestiones administrativas. Seguramente antecedente de los cabildos abiertos de España medieval. El *placitum i*gualmente reunía a los hombres del municipio, pero con marcado carácter judicial, precursor sin duda de los jurados populares. (p. 34)

De lo afirmado por Quintana, se destaca que las instituciones municipales visigóticas, el "*conventus publicus vicinorum*" y el "*Placitum*", proporcionan una evidencia objetiva de las raíces administrativas y judiciales en la España visigoda. La idea de que el *"conventus*" posiblemente fue precursor de los cabildos abiertos en la España medieval destaca la continuidad en la participación ciudadana en asuntos administrativos locales a lo largo del tiempo.

La mención del "*Placitum"* como una reunión con un carácter judicial y como precursor de los jurados populares sugiere una evolución en la implicación de la comunidad en la toma de decisiones legales. Esta conexión histórica entre las prácticas visigodas y las estructuras judiciales posteriores añade mayor profundidad

y comprensión del desarrollo institucional en España. Estas instituciones visigóticas como antecedentes de prácticas posteriores en la Edad Media generan la idea de la continuidad en la evolución de las estructuras municipales y judiciales. La historia, en este tipo de ejercicios, actúa como un hilo conductor que enlaza el pasado con el presente, ofreciendo una perspectiva valiosa para comprender el desarrollo de las instituciones de gobierno local a lo largo del tiempo.

De lo anteriormente citado, se advierte que la influencia visigótica fue de tal magnitud que impactó de manera específica en la institucionalización del cabildo, como cuerpo deliberativo y de gobierno municipal, así como, en la administración de justicia, al grado de encontrar en el *placitum* el antecedente de los propios jurados populares. A la misma conclusión llega López, (2019) cuando afirma:

> El municipio europeo de la edad media es derivación del romano visigótico; expresiones de esa teoría son Herculano, Raynouard, Savigny y Eichorn. Particularizando, en España, sostiene Herculano, esta procedencia deviene de que los alcaldes no son sino once *Viri* conservados entre los mozárabes y que la división de los hombres de caballeros y peones es trasunto de los patricios y plebeyos y prueba es que hasta el nombre de *Concilium* se enlaza con el *conventus vicinorum*. p. 20)

La postura de Eduardo López Sosa, que respalda la idea de que el Municipio europeo de la Edad Media tiene sus raíces en el romano-visigótico, si bien refleja una interpretación sólida, esta no está exenta de críticas. La conexión que destaca entre los alcaldes mozárabes y los once *viri,* así como, la división de los hombres en caballeros y peones relacionada con la distinción entre patricios y plebeyos ofrece un análisis más o menos detallado de las similitudes estructurales. La referencia al nombre *"Concilium*" y su relación con el *"conventus vicinorum"* proporciona cierto respaldo lingüístico a la teoría.

Debe, sin embargo, matizarse que, si bien la teoría de López (2019), ofrece una visión coherente y fundamentada, también debe reconocerse la complejidad histórica y la diversidad de influencias que contribuyeron al desarrollo de las instituciones medievales. La interpretación histórica es un ejercicio reflexivo que a menudo implica un equilibrio entre la simplificación para la comprensión y la consideración de la complejidad inherente a los fenómenos históricos, así parece entenderlo el propio autor, cuando señala que: “el concepto de municipio, tal y como fue concebido en el derecho romano, termina con el periodo de la dominación visigoda.” El municipio español tuvo una desenvoltura normal teniendo como base al *Concilium* que constituía la fuerza deliberativa de los habitantes, así lo afirma otro autor cuando señala que:

> Durante el siglo XI el municipio español se desenvolvió normalmente a base de *Concilium,* una asamblea en la cual los habitantes del municipio fueron poniendo en práctica los derechos y privilegios que les habían sido concedidos los monarcas. Este movimiento fue particularmente visible en los municipios de Castilla y en los territorios aragoneses que se habían repoblado. (Carmona, 2003, p. 17)

La afirmación de Carmona sobre el desarrollo del Municipio español durante el siglo XI a través del *Concilium* invita a una reflexión histórica. La identificación del *Concilium* como una asamblea donde los habitantes ejercían sus derechos y privilegios otorgados por los monarcas destaca la importancia de la participación ciudadana en la gestión municipal. La diversidad geográfica y cultural de España durante el siglo XI podría haber resultado en variaciones significativas en la aplicación de este modelo de gobierno municipal. No debe pasarse por alto la palabra utilizada por el autor como adverbio de modo "normalmente", ya que puede interpretarse de manera ambigua, y no refleja completamente la complejidad y las variaciones en la evolución de los municipios en diferentes regiones. El punto más significativo radica en el hecho de que Carmona destaca un aspecto clave de la participación ciudadana en la gestión municipal durante el siglo XI, especialmente en Castilla y en los territorios aragoneses repoblados.

El municipio español fue evolucionando durante la Edad Media de manera gradual, hasta convertirse en una institución jurídica y política al servicio de los reyes españoles, de quien obtuvo, a manera de exenciones y prerrogativas los llamados fueros reales o también conocidos como cartas-pueblas. Estos eran básicamente los documentos reales en que constaban los privilegios concedidos a los habitantes de un asentamiento urbano. Fue el propio Alfonso X el sabio, quien, a través de la obra, *Las Siete Partidas*, intentó, por primera vez uniformar los fueros municipales. En este tema Andrade (2012) argumenta que:

> Las cartas-puebla eran, en su origen, permisos reales para poblar o repoblar un lugar determinado. Las poblaciones amparadas por ellos quedaban exentas de las obligaciones frente a los señores feudales y gozaban de un notable grado de independencia, para organizarse, resolver sus asuntos internos e impartir justicia. (p. 17)

La afirmación de Andrade, en torno a las cartas-puebla como permisos reales para poblar o repoblar lugares específicos, destaca un aspecto crucial en la organización medieval. La exención de obligaciones frente a los señores feudales y el grado de independencia otorgado a las poblaciones bajo estos documentos reflejan una dinámica política y social importante. Es probable que la realidad variara en función de la región y el período histórico específico, ya que las concesiones reales podrían haber sido sujetas a modificaciones o restricciones según las circunstancias. La observación de Andrade resalta un aspecto significativo del papel de las cartas-puebla en la configuración de las comunidades medievales. En ello, se advierte que dichas cartas eran prerrogativas reales para poblar un lugar en particular, y que tenían como propósito liberar a los habitantes de esos lugares de las obligaciones que tenían con el señor feudal, en una especie de exención tributaria.

Por otro lado, Quintana Roldan (2018) va mucho más allá, cuando asegura que: “estos fueros” municipales, sin duda, lucen como orgullosos precursores de las garantías individuales y de los Derechos Humanos que el moderno derecho constitucional ha hecho suyo”.

Dentro de los fueros que tuvieron mayor importancia e impacto en el derecho español se encuentran el de Castilla, Navarra, León y Aragón También es cierto que muchos de los fueros municipales fueron, en esencia, una copia más o menos íntegra de los fueros de las grandes ciudades. Estos a su vez influyeron en el marcado regionalismo y, eventualmente, en el origen de las provincias constitutivas del Estado español actual.

La vida municipal en la península ibérica transcurrió con relativa calma hasta el periodo del Rey Carlos V. Él consideraba a la figura del municipio, un elemento disruptivo para consolidar la fuerza centralizadora de su reinado. Esta postura y la defensa abierta que presentaron los municipios para salvaguardar sus libertades, ocasionaron una confrontación franca e inevitable con el monarca. Este conflicto resultó en el levantamiento de los comuneros de Castilla, una confrontación que pronto se extendió a otras regiones de la península y duró varios años. Uno de los autores lo reseña de la siguiente manera:

> Durante el reinado de Carlos V la centralización devino en un franco enfrentamiento entre los municipios. La preferencia de este emperador por los flamencos y el apego de las ciudades a las libertades a la tradición medieval, fueron las causas que estuvieron en el origen del levantamiento de los comuneros de Castilla, mismo que después se extendió a otras regiones del territorio ibérico. (Valencia, 2013, p. 56)

Esta postura de Salvador Valencia en torno a la centralización y el conflicto municipal durante el reinado de Carlos V es puntual y objetiva, pero también presenta algunos puntos que demandan una reflexión más profunda. La afirmación de que la centralización provocó un enfrentamiento entre los municipios destaca un tema central en la historia de esa época, donde debe destacarse el choque entre el

poder central y las aspiraciones locales. Sin embargo, la atribución del levantamiento de los comuneros de Castilla exclusivamente a la preferencia de Carlos V por los flamencos y al apego de las ciudades a las libertades medievales parece un tanto simplista. Además, la idea de que las ciudades defendían las libertades medievales es cierta, pero debe ser matizada, ya que el cambio de época y la evolución de la política también fueron puntos de inflexión en las aspiraciones de las comunidades urbanas.

La marcada disputa entre el monarca y los municipios por la defensa de sus fueros obligó al primero a considerar la posibilidad de finiquitar estas diferencias que interferían con su gobierno, no solo debilitando al municipio privándolo de sus facultades, sino incluso al grado de desaparecerlos. Lo anterior, se dio a partir de la derrota de los comuneros en los campos de Villalar en el mes de abril de 1521. La decadencia del Municipio en España se observa entre los siglos XIII y XIV, producto, entre otras cosas, de la intervención de la hacienda municipal, así como, la imposición de funcionarios vitalicios en aquellos que tenían antes el carácter de electivo y temporal, además de la mutilación territorial del Municipio. Así lo señala Rendón (2007) cuando sostiene que:

> Cuando se reimplantan los tributos de diezmos, la intervención se acentúa en la intervención de funcionarios; se convertían en vitalicios lo cargos que eran electivos y temporales, la independencia de los acuerdos se veía disminuida, pues el consejo tenía que aceptar la intervención de los regidores perpetuos. Los límites territoriales del municipio eran continuamente mermados a consecuencia de las peticiones de autonomía de los pueblos dependientes. (p. 82)

De lo dicho por Rendón, se destacan los impactos negativos de reimplantar tributos y diezmos, evidenciando una mayor intervención de funcionarios, la consolidación de cargos vitalicios en detrimento de la temporalidad electiva, y la disminución de la independencia en la toma de decisiones del consejo municipal. Además, la autora señala la constante reducción de los límites territoriales municipales debido a las solicitudes de autonomía de los pueblos dependientes. Su

análisis pone de relieve las consecuencias perjudiciales de esta práctica en la organización y autonomía local. La carga impositiva en forma de tributos y diezmos, incrementados a los habitantes municipales, aunado al intervencionismo en los órganos de gobierno municipal, al otorgarse como cargos vitalicios aquellos que eran electivos y fueron mermando drásticamente al municipio español.

Teresita Rendon, enumerara entre las múltiples causas generadoras de la decadencia –casi extinción–, del municipio español, las políticas centralistas de los reyes Alfonso X y de los propios reyes católicos, que veían en este tipo de acciones de gobierno, la mejor manera de confrontar la influencia del creciente poderío de los señores feudales. Así lo describe lo propia Rendon Huerta cunado señala:

> Diversas medidas anti-localistas adoptadas por los reyes, entre ellos Don Alfonso X, el sabio, Don Felipe V, darían por resultado la decadencia de los municipios. Así también los reyes católicos, defensores de un centralismo anti feudal, procuraron a toda costa el robustecimiento del poder real y la disminución de las pocas libertades que quedaban a los municipios. Estas eran las condiciones reales en que se encontraba el Municipio de España, cuando se produjo el descubrimiento de América. (Rendón, 2007, pp. 87y 88)

La autora citada presenta un análisis claro de las diversas medidas anti-localistas implementadas por reyes como Don Alfonso X, el sabio, y Don Felipe V, que contribuyeron a la decadencia de los municipios. La afirmación de que los Reyes Católicos, defensores de un centralismo anti feudal, buscaron fortalecer el poder real a expensas de las escasas libertades municipales, añade un elemento adicional para contextualizar las condiciones políticas de la época. La conexión entre las políticas centralistas y la merma de la autonomía local, así como, la referencia al descubrimiento de América añade un matiz histórico excepcional. Las políticas gubernamentales de los reyes españoles partían de la premisa de limitar las libertades municipales en aras de un fortalecimiento del poder real, al que veían acotado por las crecientes libertades municipales que cada día generaban mayores confrontaciones.

En conclusión, el municipio español a lo largo de la historia ha experimentado transformaciones significativas que han impactado directamente en su autonomía y fueros, producto entre otras cosas de las decisiones monárquicas y las políticas centralistas de la corona.

1.3. El origen del municipio en la teoría legalista

La creación del municipio, desde una perspectiva legalista, es considerada un fenómeno intrínseco al desarrollo de las estructuras gubernamentales a lo largo de la historia. Desde sus fundamentos teóricos, la concepción del municipio se arraiga en la teoría legalista que lo define y regula como ente de gobierno local. La evolución de esta teoría ha estado marcada por la interacción entre principios legales, poderes centrales y las demandas de autonomía local. Al explorar la creación del municipio desde la óptica legalista, se desentrañan los cimientos normativos que han guiado su creación y evolución. Este enfoque no solo nos permite entender la naturaleza jurídica del municipio, sino también, apreciar las confrontaciones y adaptaciones legales que ha experimentado a lo largo del tiempo, delineando así un panorama integral para comprender su desarrollo a nivel legal y político, que constituye en esencia el objeto de estudio de la presente investigación.

Establecer el origen de una institución jurídico-política es una tarea nada sencilla, porque implica remontarse obligatoriamente a sus registros de nacimiento. No existe, por tanto, una mejor forma de saber lo que algo o es no, sino a partir de escudriñar de manera objetiva y metódica en los laberintos de su historia, sobre la base rigurosa de ejercicios retrospectivos.

Cómo surge el municipio como institución es, sin lugar a dudas, una de las preguntas más importantes y significativas para comprender su naturaleza y desentrañar los misterios que guarda como entidad de gobierno. Cuando se plantean interrogantes de esta naturaleza, surgen invariablemente diversas teorías

que intentan explicar el verdadero origen o génesis. El municipio no es la excepción, porque actualmente existe un consenso relativamente generalizado, con respecto a su origen, y esto se basa en tres teorías que ofrecen una respuesta a la pregunta formulada. Estas teorías son esencialmente tres: la legalista o formal, la natural o sociológica y la ecléctica.

La teoría legalista intenta explicar el origen del municipio, de donde se parte de la premisa fundamental de que esta institución es una creación del propio Estado. Es decir, que es un ente previamente establecido (Estado) quien lo crea y le da vida al otorgarle atributos específicos como institución de gobierno, es decir, lo inviste de personalidad jurídica, patrimonio, extensión territorial, en la que ejercerá sus funciones y atribuciones. Dicho de otro modo, es una ficción legal nacida de otra igual.

Se hace especial énfasis en esta teoría y la describe esencialmente del modo siguiente: “la postura formalista se basa en que el Municipio es una institución posterior al propio Estado, ya que este es quien le da vida, quien le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia” (Rendón, 2007, pp. 26 y 27)

La postura de la autora de la teoría formalista plantea varias cuestiones; entre ellas, considerar al Estado como la entidad primordial que da origen y sustento al municipio. La afirmación de que el Estado confiere al municipio personalidad jurídica, patrimonio y competencia resalta una relación de dependencia intrínseca entre estos dos entes de gobierno. Respecto al Estado, sobra decir que estamos considerando lo que significa en términos de Estado Nación. Esta postura formalista destaca la relación fundamental entre ambos (Estado y municipio), subrayando la idea de que este surge como una creación y extensión del poder estatal. Sin embargo, se debe considerar la diversidad existente de los entes municipales (tipología municipal) y el grado de autonomía que algunos municipios han buscado a lo largo del tiempo, desafiando en cierta medida la noción formalista de su dependencia del Estado.

Hay investigadores que hacen especial énfasis en la naturaleza eminentemente jurídica del Municipio, y lo explican como producto y creación del Estado, es este y solo este quien le da vida, atributos y funciones. Así, por ejemplo, lo asume Quintana, cuando al respecto señala que:

> Para esta corriente el Municipio es, en primera instancia, un ente jurídico y en consecuencia una creación del Estado, Esta tesis llamada también formalista jurídica, retoma la posterioridad del Municipio con respecto al Estado, al sostener que es precisamente el Estado, quien le da vigencia, convirtiéndolo en realidad al otorgarle personalidad jurídica, patrimonio, y competencias propias. (Quintana, 2018, p. 9)

La postura del jurista aborda la tesis formalista sobre el municipio, destacando la idea fundamental de que este es esencialmente un ente jurídico, cuya existencia y atribuciones son conferidas por el Estado. Al afirmar que el municipio es una creación del Estado, Quintana Roldán justifica esa creación a partir de que es precisamente el Estado quien le otorga personalidad jurídica, nombre, patrimonio, espacio territorial, funciones y competencias propias, estableciendo una relación de dependencia directa. Es decir, esta perspectiva formalista de la que habla el autor resalta la importancia del marco legal en la definición y funcionamiento de los municipios. Sin embargo, sobre la base de una ponderación crítica debe considerarse la diversidad de los entes municipales y la autonomía que muchos municipios han buscado y obtenido con mejores o peores condiciones a lo largo del tiempo, desafiando la preconcepción formalista de su total dependencia y sumisión al Estado.

Como se ve, el autor, ofrece una visión clara de la relación jerárquica entre el Estado y el municipio desde una perspectiva legalista, lo que enriquece la comprensión de la naturaleza y origen de estas entidades en el contexto jurídico. El autor citado no escatima en consideraciones al señalar, más allá de cualquier especulación teórica, al propio Hans Kelsen como el más grande exponente de esta

teoría legalista. La misma línea argumentativa se advierte en otro autor al señalar que:

> Esta tesis, por su parte, sostienen que antes que la ley declare al Municipio como tal sólo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado. Por lo tanto, el municipio, es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya que antes de que la ley denomine Municipio aún conglomerado social, este no existe como Municipio, es simplemente un centro de población, es la ley la que le da tal carácter y la que señala sus requisitos, así como su forma de ser. (Robles, 2009, p. 33)

El autor de la teoría legalista del municipio nos ofrece una perspectiva de la existencia del ente municipal sobre el reconocimiento de la ley como requisito de existencia. Argumenta que antes de la declaración legal, solo hay congregaciones humanas en un área específica y que el municipio surge como una entidad territorial y jurídica creada por esta. De acuerdo con lo señalado por el autor, es la ley antes que el municipio; este solo nace a la vida jurídica, sí y solo sí, la ley así lo determina, reduciendo –en esta visión monocromática–a la categoría de simple conglomerado social antes de que la ley lo reconozca como ente jurídico-político. No puede pasar inadvertido que el autor reconoce como al más grande exponente de esta teoría formalista al jurista mexicano Ignacio Burgoa.

Adame García (2017), con relación al tema, menciona que para esta corriente el municipio es una primera instancia, un ente jurídico y, por tanto, esto lo convierte en una creación del Estado. Hace hincapié en la posterioridad de la institución municipal cuya realidad se encuentra condicionada al Estado, quien le dota sus atributos esenciales como persona jurídica. La creación del municipio, de acuerdo con esta teoría, está supeditada a la preexistencia del Estado y surge entonces en un momento posterior a él. Como se advierte de las líneas transcritas, el citado autor entiende, más o menos, en los mismos términos al municipio, desde esta teoría, y donde su existencia se constriñe al reconocimiento que la ley hace como requisito de existencia en favor del municipio.

La teoría legalista del municipio proporciona una visión esquemática, estructurada y normativa de la génesis y existencia de estas entidades. Las perspectivas de los diversos juristas que abordan esta teoría resaltan la dependencia del municipio respecto a la ley y al Estado, argumentando que es la normativa la que confiere personalidad jurídica, patrimonio y competencias a estas entidades; dicho, en otros términos, el grupo social fuera del reconocimiento de la ley o el Estado no es nada absolutamente.

1.4. El origen del municipio desde teoría iusnaturalista

La teoría iusnaturalista que tratala creación del municipio abre un panorama que explora la fundamentación conceptual y ética que subyace en el surgimiento y existencia de estas entidades de los gobiernos locales. Desde esta perspectiva, se examina la idea de que la creación y existencia del municipio no solo están arraigadas en la voluntad y normativa del Estado, como propugna la teoría legalista, sino que encuentran sus fundamentos en principios inherentes a la naturaleza humana. La teoría iusnaturalista aborda la creación del municipio desde una perspectiva ética y universal, desentrañando las implicaciones de reconocer derechos y deberes fundamentales que impulsan la conformación de estas comunidades locales

El autor ubica al Municipio como un ente más allá de la voluntad del legislador, el que existe antes que el Estado, al respecto sostiene:

> El iusnaturalismo sostiene que el Municipio no es obra del legislador, sino un hecho social de convivencia anterior a la formación del Estado y, por ende, anterior a la ley y más aún superior a ésta. Por lo tanto, la ley no hace otra cosa que circunscribirse a reconocerlo y protegerlo en su función adjetiva. (Quintana, 2018, p. 8)

La perspectiva de Roldán desafía la concepción tradicional de la creación de estas entidades al sostener que el municipio no es una obra del legislador, sino un hecho social anterior a la formación del Estado y superior a la ley. Roldán sugiere que estas comunidades locales se originan de manera orgánica en la convivencia humana. Esta opinión fortalece la idea de que el municipio no es simplemente una construcción legal impuesta desde arriba, sino que emerge naturalmente de la interacción social y las necesidades de la comunidad. La ley, según esta visión, no crea el municipio, sino que lo reconoce y protege, adaptándose a la realidad social preexistente.

Esta teoría justifica el origen del municipio partiendo de la idea de que es un ente natural que surge a la vida de manera espontánea a partir de la reunión de grupos humanos que se congregan en un conglomerado social para resolver mejor sus necesidades; Así, por ejemplo, lo afirmaba el propio Tocqueville (1911) cuando sostenía que la comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por dondequiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna, dicho en otros términos, donde hay un grupo de hombres, ahí existe ya el municipio.

Rendon, ubica al municipio en la naturaleza del ser humano y en ese particular afirma lo siguiente:

> En la tercera hipótesis se señala que el Municipio tiene su origen en la propia naturaleza del ser humano, por una necesidad inmanente y peculiar del hombre que consiste en asociarse en núcleos concretos y reconocer en su seno una autoridad para lograr la unidad, el orden, la defensa de sus propios intereses y en general conseguir la cohesión y la fuerza necesaria en el logro de sus propios fines. (Rendón, 2007, pp. 25 y 26)

La autora sugiere que el municipio tiene su origen en la naturaleza intrínseca del ser humano. Según esta perspectiva iusnaturalista, la formación de municipios responde a una necesidad inherente y distintiva de los individuos de asociarse en

grupos concretos. Esta asociación busca establecer una autoridad interna para lograr objetivos comunes, tales como la unidad, el orden, la defensa de intereses colectivos y, en general, la cohesión y la fuerza necesaria para alcanzar fines compartidos. Esta hipótesis destaca la idea de que la creación del municipio no es simplemente una construcción legal impuesta desde arriba como sostiene la teoría legalista, sino que surge de manera orgánica de la propia esencia humana y de la búsqueda de una estructura social que satisfaga necesidades fundamentales. Al reconocer la importancia de la autoridad interna para mantener la cohesión y la consecución de objetivos compartidos, se le añade una dimensión ética y social a la comprensión del municipio como entidad esencialmente organizativa.

La teoría iusnaturalista plantea entonces esta idea de que el municipio surge de manera natural y espontánea. Algunos autores parten de la concepción aristotélica del famoso *Zoon politikon,* que considera al hombre como un animal evolucionado, inteligente, capaz, racional que se organiza en sociedad para poder subsistir para de esta manera explicar el nacimiento de figuras como el Estado o el municipio.

Eduardo López Sosa señala que la existencia del municipio antes del propio Estado y sobre el tema afirma que:

> El municipio es una institución social que existe antes que el Estado, por lo que no puede ser una creación del Estado ni del derecho; el municipio es el resultado inmediato de la voluntad solidaria y espontánea de la comunidad (López, 2019, p.9)

Como se ve, López argumenta que el municipio es una institución social que preexiste al Estado y, por ende, no puede considerarse una creación directa del Estado ni del derecho. Según Sosa, el municipio surge como un resultado inmediato de la voluntad solidaria y espontánea de la comunidad.

Adame (2017) también se pronuncia con relación a esta teoría iusnaturalista para definirla de la siguiente manera:

> Sostiene que el municipio no es obra del legislador, sino un hecho social de convivencia anterior a la formación del Estado y, por ende, anterior a la ley, y más aún, superior a ésta. Por lo tanto, la ley no hace otra cosa que circunscribirse a reconocerlo y protegerlo en su fusión adjetiva. En suma, la ley simplemente admite la personalidad del municipio ahí donde la naturaleza lo ha creado y le ha dado sus derechos. (p. 11)

Adame (2017) afirma, entonces, que el municipio no es una creación deliberada del legislador, sino un hecho social de convivencia que precede a la formación del Estado y, por ende, a la ley, pero va más allá, al argumentar que el municipio no solo es anterior a la ley, sino que es superior a ella. En esta perspectiva, la ley no origina el municipio, sino que se limita a reconocerlo y protegerlo en su esencia. En otros términos, la superioridad del municipio sobre la ley es de tal naturaleza, que solo le queda a esta aceptar y reconocerle su existencia.

Igualmente, Adame destaca entonces la autonomía y preexistencia del municipio, desafiando la noción de que su origen está exclusivamente vinculado a la acción legislativa. La concepción teórica vertida por este autor hace referencia a la condición de preexistencia del grupo social, que es anterior al propio Estado y a la propia norma, y a la que coloca incluso por encima de la ley, limitando a esta a reconocer al municipio y admitir sus atributos institucionales.

En conclusión, la teoría jusnaturalista del municipio se fundamenta en la idea de que la creación y existencia de los municipios están arraigadas en principios de derecho natural. Según esta perspectiva, la formación de comunidades locales no es simplemente un resultado de acuerdos sociales, sino que se deriva de derechos inherentes y universales. En este contexto, el municipio se concibe como una manifestación legítima de la asociación humana, guiada por la razón y la búsqueda

del bien común. En consecuencia, la teoría jusnaturalista aboga por la existencia de municipios como una expresión natural y justa de la organización social, basada en principios éticos y morales universales que trascienden las convenciones culturales específicas. Algunos teóricos municipalistas consideran esta teoría como sobradamente superada a partir de las reflexiones realizadas desde la filosofía jurídica, que hace énfasis en la crisis del concepto del municipio como ente natural.

1.5. El origen del municipio desde la teoría sociológica

La teoría sociológica del municipio alude a las interacciones y dinámicas sociales como factores reales de creación, desarrollo y función de estas entidades locales. Diferente de las perspectivas legalistas o iusnaturalistas, la teoría sociológica aborda el estudio de las comunidades, sus relaciones para comprender la formación y evolución del municipio. Desde esta óptica, se examinan aspectos como la identidad cultural, las relaciones vecinales, la participación ciudadana y otros elementos sociales que influyen en la configuración y vitalidad de los municipios.

El enfoque de esta teoría parte del hecho cierto y concreto de la existencia de grupos humanos cuyos integrantes se encuentran en una convivencia directa y constante. Esta convivencia se ha dado en un primer término con el hombre nómada, y en un segundo momento, cuando el cazador-recolector dejó su vida nómada para convertirse en sedentario, como producto de la domesticación de plantas y animales en un momento específico de la historia que los antropólogos e historiadores identifican como la revolución agrícola.

Sobre el tema se ubica al sedentarismo social, elemento generador de estructuras especializadas y en particular menciona que:

> Cuando las comunidades adoptan una vida sedentaria su organización se hace más compleja y da origen a estructuras especializadas de dirección. Las asambleas

> como formas deliberantes; los consejos, particularmente integrados por los individuos de mayor edad, los jefes o líderes van apareciendo y a través de sus interacciones se toman decisiones colectivas. La evolución lleva a un punto en el que se centraliza la autoridad generada por la acción del propio grupo que crea sus normas y establece sus autoridades. Así, un asentamiento humano en el que se agrupan de manera directa e inmediata sus integrantes genera una unidad política. (Andrade, 2012, p.100)

El autor citado alude a la evolución de la organización política de las comunidades y argumenta que cuando las comunidades adoptan un estilo de vida sedentario, su estructura se vuelve más compleja, dando origen a formas especializadas de dirección. Las asambleas y consejos, especialmente compuestos por individuos mayores y líderes, surgen para la toma de decisiones colectivas, argumento que resulta válido porque destaca la idea de que la organización política de una comunidad surge de manera natural a medida que evoluciona hacia una vida sedentaria. La formación de estructuras especializadas, como asambleas y consejos, deja de manifiesto la necesidad de coordinación y toma de decisiones en las comunidades más estructuradas.

Con relación a la teoría sociológica es parte de la vieja escuela aristotélica que concibe al hombre como un ser sociable y se hace referencia al tema del modo siguiente:

> La base del pensamiento que sostiene esta Escuela la encontramos en la vieja definición Aristotélica del *zoon politikon* que hace al hombre un ser sociable por naturaleza, llevándolo a la formación de “Una agrupación natural de tipo local”, por lo que, si los individuos conviven en un espacio definido, con necesidades y objetivos comunes, resulta lógico el surgimiento de una comunidad de acción e interés. Esto hace proclamar a Pascaud que: “La constitución de los Municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias, al principio dispersas en los espacios del todo primitivos, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre. (Quintana, 2018, p. 6)

El autor también argumenta que la formación de municipios es intrínseca a la naturaleza social del ser humano. Esta perspectiva destaca que la agrupación local surge de la convivencia en espacios definidos, impulsada por necesidades y objetivos compartidos. En concordancia con Pascaud, se afirma que la constitución de municipios se remonta al origen de las sociedades, con familias inicialmente dispersas que se reúnen bajo la ley de sociabilidad inherente al hombre. Esta visión resalta la conexión íntima entre la formación de municipios y la esencia misma de la convivencia humana. Como se advierte, la base argumentativa de esta escuela parte de la concepción clásica aristotélica del animal político, característica inherente del ser humano, que lo hace agruparse en sociedad con otros seres de su misma especie, con el objeto de protegerse de enemigos externos, además de cubrir sus necesidades personales y colectivas.

La misma línea narrativa sigue Robles (2009), cuando al respecto menciona que: “Esta tesis, sostiene que el Municipio es anterior al Estado, por lo que no puede ser una creación de este, puesto que, en estricta lógica, nunca el creador puede ser posterior a la creación”. El argumento esgrimido por el autor citado muestra en esencia la crítica frontal que se realiza en contra de la teoría legalista que sostiene que nunca lo creado precede al creador.

Eduardo Hinojosa (1903) citado por Carmona (2013), dice lo siguiente: “El Municipio ha sido precursor del Estado moderno, pues éste no ha hecho, sino articular o unir esas células llamadas comunas y en este orden de prioridad necesariamente ha debido respetarlas” (p. 19)

Carmona sugiere que el municipio desempeña un papel fundamental como precursor del Estado moderno. La idea es que el Estado se forma al articular y unir estas "células" sociales llamadas comunas, fue el Municipio una de las unidades básicas que componen este entramado. Además, se destaca la necesidad de respetar y reconocer la autonomía de los municipios en este proceso. Esta visión

implica que la estructura estatal se construye a partir de la cohesión y colaboración de las comunidades locales, se reconoce su importancia como entidades primordiales en el desarrollo y mantenimiento de la organización estatal. La afirmación subraya la relación intrínseca entre los municipios y el Estado, resaltando la influencia que estas unidades locales tienen en la configuración y funcionamiento del ente estatal moderno.

En resumen, la teoría sociológica del origen del municipio sostiene que este surge como respuesta a la necesidad humana de organizarse en comunidades autónomas para gestionar asuntos locales y compartir recursos. A medida que las sociedades evolucionaron, la formación de municipios proporcionó un marco estructurado para la toma de decisiones colectivas, fomentando la participación ciudadana y la resolución eficiente de problemas locales. En este sentido, el municipio representa una manifestación sociológica de la interconexión entre los individuos y su capacidad para autorregularse, consolidando la cohesión social y promoviendo el bienestar común.

1.6. La autonomía municipal

La autonomía municipal representa un componente esencial en la arquitectura política y administrativa municipal, entre otros aspectos, porque delinea el alcance y los límites de la autoridad de los gobiernos locales. Este apartado explora la capacidad de las entidades municipales para ejercer autodeterminación en la toma de decisiones y la gestión de sus asuntos internos. La autonomía municipal implica la atribución de competencias específicas a nivel local, reconociendo la diversidad y singularidad de cada comunidad. En este contexto, se examinará cómo esta autonomía no solo fortalece la descentralización y la participación ciudadana, sino que también plantea desafíos en términos de coordinación con el marco legal nacional.

Dentro de las características más significativas que tiene el municipio, según lo refieren la mayoría de los investigadores, es la que relativa a la autonomía. La facultad más visible, pero también más acotada, que para muchos representa la razón de ser del municipio como ente jurídico-político. Para estar en condiciones de saber qué es la autonomía o, mejor dicho, qué tendría que ser como atributo consustancial al municipio, se impone hacer antes un análisis del vocablo y a partir de ahí, determinar si esta facultad o atributo municipal es lo que se reconoce como tal.

El término “autonomía”, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua [RAE] (2019). Del griego *autonomía.* Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. Del análisis conceptual del término "autonomía", según la definición de la RAE, se revela su raíz etimológica griega y la aplicación del vocablo en el ámbito político. Del griego "autonomía" se refiere a la potestad que, dentro de un Estado, tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

Este concepto implica la capacidad de las entidades locales, como municipios o regiones, para autogobernarse dentro de un marco estatal más amplio. La autonomía otorga a estas entidades la facultad de establecer sus propias normas y contar con órganos de gobierno independientes, lo que refleja un grado significativo de autodeterminación en la toma de decisiones locales. Sin embargo, esta autonomía también se ejerce dentro de los límites establecidos por la legislación nacional, equilibrando así la descentralización con la coherencia dentro del Estado. En resumen, el término "autonomía" encapsula la capacidad de las entidades subnacionales para ejercer autoridad y gestionar sus asuntos internos, contribuyendo a la diversidad y descentralización dentro de un Estado.

La anterior definición considera la autonomía a partir de una potestad o poder "intra-estatal", consagrado en favor del municipio, que lo reviste de facultades de autodeterminación para darse sus propias normas y sus propios órganos de gobierno. El Diccionario Jurídico Mexicano (1993) lo define como:

> Dice el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, que autonomía es: "potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, parea regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios". El concepto definido, se aplica en la administración pública a la autonomía administrativa de que gozan los Municipios. (p.75)

La autonomía, según lo define el propio *Diccionario Jurídico Mexicano,* es la potestad que dentro del Estado gozan los municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Esta definición resalta la capacidad de las entidades locales para ejercer control sobre aspectos específicos de su vida interna, haciendo hincapié en la capacidad de autogobierno y en la promulgación de normas locales.

En el contexto de la administración pública, se enfatiza la autonomía administrativa de que gozan los municipios. Esto implica que los municipios tienen la facultad de gestionar sus propios asuntos administrativos, establecer normativas locales y contar con órganos de gobierno que les permitan tomar decisiones autónomas dentro de su jurisdicción.

> Rafael de Pina, con relación al vocablo menciona que es una potestad que gozalas entidades públicas y precisa que:
>
> La potestad que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integra, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite –cuando lo tienen– la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos. (De Pina, y De Pina 1997, p. 116)

La definición de autonomía transcrita destaca la capacidad de las entidades políticas dentro de un Estado para gestionar sus intereses locales en una esfera territorial determinada. Al afirmar que esta potestad les permite, cuando la poseen, la gestión de sus asuntos mediante organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos, se enfatiza la importancia de la participación ciudadana y la formación de estructuras organizativas autónomas. Sin embargo, el propio término "formadas libremente por los ciudadanos" sugiere un ideal democrático, pero en la práctica, los procesos de formación y funcionamiento de estas organizaciones pueden verse influenciados por diversos factores, meta-democráticos, como los intereses políticos o económicos.

Asimismo, la definición no aborda explícitamente la relación entre la autonomía y las limitaciones impuestas por la legislación nacional, lo que es esencial para comprender la dinámica real de la autonomía en el contexto político y legal. Mientras la definición destaca aspectos cruciales de la autonomía, también abre la puerta a cuestionamientos en torno a su aplicación y las condiciones que determinan su alcance real en la gestión de los intereses municipales. Si bien los autores nos ubican dentro de la potestad del Estado, vinculan el término a un fin específico; lo verdaderamente significativo es que la relacionan directamente con la gestión de recursos en su sentido más amplio, mediante la organización ciudadana. Es aquí donde radica su verdadero poder.

Ignacio Burgoa Orihuela, por su parte, indica con relación a éste mismo vocablo lo siguiente:

> Concepto proveniente de los vocablos griegos autos, (mismo, propio) y *nomós* (norma o ley). Entraña la facultad de darse sus propias leyes. No debe confundirse autonomía con soberanía en el ámbito del Derecho Público. La soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado, para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole. (Burgoa, 2003, p. 60)

Ignacio Burgoa (2003), al definir la autonomía como la facultad de darse sus propias leyes, realiza un análisis etimológico preciso al descomponer el término en sus raíces griegas "autos" (mismo, propio) y "nomos" (norma o ley). Esta descomposición resalta la esencia de la autonomía como la capacidad de una entidad para establecer sus propias normas y leyes, subrayando la autodeterminación en la toma de decisiones.

Igualmente, la distinción entre autonomía y soberanía es fundamental para la disección puntual del término al señalar que la soberanía es una e indivisible. Destaca que ésta se relaciona con el poder del pueblo de un Estado para autodeterminarse y auto-limitarse sin restricciones heterónomas. En este contexto, Burgoa (2003), subraya que la soberanía abarca un espectro más amplio y absoluto, vinculado directamente al poder del pueblo, mientras que la autonomía se refiere específicamente a la capacidad de una entidad para legislar sobre asuntos internos.

Lo que pareciera no advertir el autor es la posible superposición de estos conceptos en la realidad fáctica, es decir, en situaciones donde una entidad local ejerce una autonomía considerable, lo que hace surgir la pregunta ¿hasta qué punto se difumina la línea entre autonomía y soberanía? Burgoa en un ejercicio de comparación, confronta los vocablos que muchos han manejado como sinónimos sin serlo, lo que ha generado una serie de digresiones conceptuales y sobre este tema, advierte que:

> La soberanía y la autonomía son, pues, dos conceptos diferentes. La primera, es capacidad de autodeterminación, o sea, un Estado es soberano en la medida en que pueda organizarse y limitarse así mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena, lo que no sucede con las entidades que componen una federación, ya que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa están determinadas en el ordenamiento del constitucional federal y en las leyes federales, circunstancias que implican carencias de la autodeterminación y autolimitación características de la

soberanía. (Burgoa, 2003, p. 61)

El autor, al precisar esa puntual diferencia entre ambos vocablos –autonomía y soberanía–, ofrece una visión que a primera vista pareciera heterodoxa en extremo, al referirse a la ausencia de la soberanía a nivel estatal y, consecuentemente, municipal, en función de lo que él identifica como una restricción de su actuación gubernativa. Es decir, que la soberanía como tal es un atributo exclusivo de la federación y no de los estados que la conforman, como ha sido hasta una costumbre concebirlo, e incluso consignada en las propias Constituciones Estatales. Al ahondar sobre el tema, el propio Burgoa (2003) señala:

> La autonomía expresa la facultad de darse sus propias normas, pero dentro del ámbito demarcado de antemano, respetando siempre los principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena. Es por ello por lo que los Estados que forman una federación son autónomos, en el sentido de que, en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, pueden organizar un régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base del respeto de las normas federales, de la observancia a las prohibiciones constitucionales, y del cumplimiento a las obligaciones que el Código fundamental les impone. (p. 61)

Se advierten las diferencias entre ambos conceptos, y además que una entidad federativa (Estado), en cuanto parte integrante de la federación, es posible que sea autónoma —como de hecho sucede—, pero nunca será soberana. En otras palabras, la supuesta soberanía estatal, en opinión del autor, no existe. Emilio Rabasa, sobre este tema, alude que el Estado no es libre para establecer su organización interior y asegura que:

> El Estado no es libre para establecer su organización interior, ni tampoco lo es el simple poder central; ni pudieran serlo, supuesto que se trata de demarcar a cada uno de su esfera de acción; sobre uno y otro hay el poder supremo de que pudiéramos llamar nacional, único soberano, porque es él solo que tiene la facultad

> de determinar las competencias. Este es el que puede reformar la constitución o adicionarla. La libertad del Estado para su organización interior, obra solamente dentro de los límites del pacto federal. (Rabasa, 2002, p. 223)

Rabasa (2002), destaca con esto una perspectiva clara sobre la libertad del Estado para establecer su organización interna. Su afirmación de que el Estado no es libre para establecer su estructura interna ni el simple poder central resalta la existencia de límites a la autonomía organizativa. La idea de que sobre el Estado y el poder central está el "poder supremo" que podría llamarse nacional, único soberano, introduce el concepto clave de soberanía compartida en un pacto federal. Esta soberanía se manifiesta en la facultad de determinar las competencias y la capacidad de reformar o añadir a la constitución.

Hay autores que sostienen exactamente lo contrario, porque consideran que el Ayuntamiento, en cuanto gobierno local, sí ejerce actos soberanos, en virtud de que sus autoridades legalmente constituidas, expresan la voluntad popular a través de decisiones de gobierno, como la fijación de ciertos impuestos, lo que en esencia representa una expresión de esa "condición soberana", la que se encuentra presente esencial y originalmente en el pueblo, de acuerdo al artículo 33 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Antonio María Hernández, respecto a este tema, señala:

> En el concepto corriente de autonomía suelen andar confundidos dos ideas, que no tienen nada que ver una con la otra desde el punto de vista sistemático: la idea de democracia y la idea de centralización. Al hablarse de autonomía se habla de un orden parcial descentralizado, cuyas normas son creadas mediante métodos democráticos, y cuyo contenido no es meramente administrativo sino también jurisdiccional; además la descentralización no debe referirse a las normas individuales, sino a las generales, en particular a las leyes en sentido formal. (Hernández, 2003, p. 290)

La confusión terminológica, según el autor, se explica en gran medida por la visión y perspectiva de su enfoque, es decir, por las dos visiones dispares que la generan: por un lado, la democracia y, por el otro la centralización; la descentralización la vincula al concepto de autonomía de la norma general.

Carrera Justíz, (1913), citado por Antonio Hernández (2003), respecto al término autonomía, afirma que: “El municipio independiente, salvo lo que esa independencia deba ceder ante el hecho de que el Estado nacional asume ciertos deberes generales, añadiendo que puede haber más o menos autonomía.” PÁGINA Bajo esta premisa se advierte que la autonomía se refiere a una libertad acotada en aras del poder federal, y esta circunstancia representa uno de los temas de reflexión de la presente investigación, sobre la base de la injerencia sistemática, permanente de los poderes federales y estatales en detrimento de la autonomía municipal.

Por otra parte, Faya (2003), enumera algunas de las consideraciones con relación a la autonomía, al señalar que esta comprende la autoformación. Es decir, la capacidad de los municipios de darse sus propias reglas de organización y en torno al particular sostiene que:

> La autonomía exige que los municipios gocen de reales capacidades ejecutivas, a fin de actuar con eficacia; es decir, capacidad de libre gestión administrativa. La autonomía significa la capacidad de auto gestión, lo que implica una real independencia de otras instancias gubernamentales. La autonomía implica que los municipios tengan atribuidas competencias constitucionales y legales suficientes para poder regular y administrar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en interés de su comunidad. La autonomía municipal es de tal importancia, que exige se consigne expresamente en la constitución. La autonomía exige que la Constitución y el Estado protejan de tal manera a los Municipios, a fin de que cuenten con los recursos económicos suficientes para la obtención de sus finalidades. La autonomía municipal tiene que ser garantizada institucionalmente por la Constitución, con la jerarquía de un derecho fundamental. La autonomía exige que se reconozca al municipio como un orden de gobierno. (p. 77)

De este catálogo diverso y polifuncional de lo que significa la palabra “autonomía”, se identifica la trascendencia que tiene está tanto en términos jurídicos como históricos y la triste realidad ordinaria en que padece el municipio mexicano en este tema. También esa realidad se muestra cómo debe ser entendida esta facultad institucional, que extrañamente no ha sido contemplada en la hipótesis constitucional de la carta magna mexicana; dicho de otro modo, la principal atribución municipal se encuentra inexplicablemente ausente en articulo 115 Constitucional.

Llegado este punto, se afirma que la autonomía municipal encapsula la facultad esencial de las entidades locales para autogobernarse, establecer normativas propias y tomar decisiones que afectan directamente a su comunidad. Esta autonomía se traduce en la capacidad de las municipalidades para regir intereses locales y gestionar asuntos internos, es fundamental para fortalecer la descentralización y la participación ciudadana. No obstante, la autonomía municipal opera dentro de límites establecidos por la legislación nacional, lo que destaca la necesidad de un equilibrio entre la autonomía local y la coherencia dentro del marco estatal. En última instancia, la autonomía municipal representa un pilar crucial en la construcción de sistemas políticos que reconocen y respetan la diversidad y singularidad de las comunidades locales dentro de un Estado.

1.7. La libertad municipal

Con toda seguridad, no existe en el mundo de las ciencias jurídicas mayor interés que el expresado en el análisis y definición del vocablo libertad. Esto porque en esta simple palabra descansa todo el peso argumentativo que justifica el surgimiento de las sociedades organizadas, la autovalidación social y las ciencias jurídicas como disciplina.

La libertad municipal, como concepto esencial en la teoría política y administrativa, aborda la autonomía y facultades que los municipios poseen para gestionar sus asuntos internos de manera independiente. Este principio se basa en el reconocimiento de que las comunidades locales son entidades con necesidades y características únicas. Así, explorar la noción de libertad municipal implica comprender cómo estas unidades políticas ejercen su autodeterminación y tomar decisiones que respondan específicamente a las particularidades de su población y entorno.

Hay quienes aseguran que, en algún momento de la historia del hombre, se llegó a un pacto general, donde cada individuo "cedía" libre y conscientemente un *quántum d*e esa libertad natural de la que eran poseedores, en favor de la comunidad a la que pertenecían. Que dicha cesión se hacía mediante un pacto o contrato social a través del cual se establecían las reglas –cláusulas contractuales sociales– para lograr una convivencia sana y pacífica entre todos los hombres signantes de ese pacto. En este sentido Rousseau (2003) menciona:

> Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. (p. 46)

La afirmación de Rousseau destaca la búsqueda de una forma de asociación que salvaguarde tanto la integridad personal como la propiedad de cada individuo mediante la fuerza colectiva. Lo intrigante en su perspectiva es la aspiración a una unión donde, al unirse con otros, cada persona no renuncie a su libertad individual, sino que continúe siendo dueña de sí misma. Este planteamiento refleja la idea de una comunidad organizada para la protección mutua, sin imponer una subyugación total a la voluntad colectiva. En esencia, Rousseau aboga por una asociación que preserve la libertad individual en el acto mismo de unirse a la colectividad, estableciendo así un delicado equilibrio entre la seguridad común y la autonomía personal.

La libertad, dice el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* (2024): del latín *libertas*, -*atis.* 1. F. Facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que respecta a sus actos. En la anterior definición se advierte que el análisis del vocablo "libertad" se realiza desde la perspectiva individual de la persona vinculada a su capacidad de decisión y libre albedrío; pero existe también una acepción que habla de la libertad, bajo una perspectiva especialmente institucional; es la propia Real Academia de la Lengua quien la precisa de la siguiente manera: "en los sistemas democráticos, derecho de valor superior que asegura la libre determinación de las personas". (s.p.)

Esta definición deja entrever, al menos como condición existencial, el "valor", como requisito de un orden de gobierno democrático. En relación con la autodeterminación de las personas, lo que, de entrada, excluye por definición cualquier otra forma de gobierno que no sea esta.

El Diccionario Jurídico Mexicano (1993) lo define de la siguiente manera: libertad. I. (Del latín *libertas-atis,* que indica la condición de un hombre no sujeto a esclavitud.)

De Pina y De Pina Vara (1997) con relación al vocablo mencionan que: "Libertad es la facultad que debe reconocerse al hombre, dada su conducta racional, para determinar su conducta sin más limitaciones que las señaladas por la moral y el derecho" (357). En esta definición se aprecia una concepción eminentemente iusnaturalista de los autores, puesto que refiere a una facultad que debe reconocerse, es decir, él da por cierta su preexistencia antes que la norma y la vincula a la condición del hombre, o la libertad por su propia naturaleza es humana. La acotación que realizan al ejercicio de dicha facultad está delimitada por dos elementos muy precisos; estos son: la moral y el derecho; en ese orden los ubican los autores.

Con relación al derecho se afirma que es correcto, porque el fin que justifica la existencia del derecho es precisamente el de constreñir la conducta humana a los cauces legalmente aceptables; sin embargo, por lo que respecta a la moral (tradición romana) como elemento "controlador" de la libertad de esa facultad natural del hombre, si bien es cierto que la limita, igualmente la corrompe, porque la moral maneja valores que son más propios de la metafísica (bueno, malo) que de las ciencias del derecho; en todo caso, si se vincula con la ética (tradición griega), sería mucho más exacta, así la entendía el propio Nietzsche (1886) cuando refiere a que no hay fenómenos ni acciones morales, sino en todo caso una apreciación moral de ellos.

Burgoa (2003) señala respecto a la Libertad que: "Es una condición *sine qua non* para el logro de la teleología que cada persona persigue. En estas circunstancias la libertad se revela como una potestad inseparable de la naturaleza humana, como un elemento esencial de la persona." (2003, p. 274)

La perspectiva de Burgoa Orihuela destaca que la libertad como una condición esencial e inseparable de la naturaleza humana es fundamental para alcanzar los fines que cada individuo busca. Su afirmación refleja una apreciación profunda de la importancia intrínseca de la libertad en el desarrollo humano y la consecución de objetivos personales. Considerar la libertad como una potestad *sine qua non* sugiere que no es simplemente un atributo deseable, sino un requisito indispensable para que la teleología individual, los propósitos y metas de cada persona se manifiesten plenamente. En este sentido, fortalece la idea de que la libertad no es solo un valor, sino un cimiento esencial que subyace en la propia identidad y capacidad de autodeterminación de cada ser humano. Esta definición resulta de particular relevancia, porque Burgoa abarca todo el espectro filosófico y jurídico y termina de tajo con cualquier especulación teórica en el tema.

Por lo que se refiere al vocablo municipal, dice el propio *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* (2023) que: Del lat. *Municipalis. 1. adj. Perteneciente o relativo al municipio. L*a definición del término "municipal" según la *Real Academia de la Lengua (2024)*, como "perteneciente o relativo al municipio," establece una conexión directa con la noción de municipio. Este concepto, derivado del latín "*municipalis*", encapsula la relación inherente entre el adjetivo y la entidad política y administrativa que representa el municipio. Al ser "municipal," se alude a una característica o elemento que está vinculado de alguna manera con la estructura, funciones o asuntos propios de un municipio. Esta definición subraya la importancia de comprender y emplear el término en el contexto específico de la administración local, resaltando su aplicación en el ámbito municipal.

De lo anterior, se concluye que la libertad municipal es una palabra compuesta que refiere a la capacidad de autogobierno que tienen los municipios o entidades locales. También implica la facultad de tomar decisiones independientes en asuntos que afectan directamente a la comunidad local, como la administración de recursos, la formulación de políticas locales y la resolución de problemas específicos. La libertad municipal sugiere que estas entidades tienen la autoridad para ejercer su soberanía en el ámbito local, siempre dentro de los límites establecidos por la legislación nacional.

Jorge Carlos Adame García, respecto al término de libertad municipal, lo define de la siguiente manera:

> La libertad es un concepto muy amplio al que se le han dado numerosas interpretaciones por parte de diferentes filosofías y escuelas de pensamiento. Se suele considerar que la palabra libertad designa a la facultad del ser humano que le permite decidir llevar a cabo o no una determinada acción según su inteligencia o voluntad. La libertad es aquella facultad que permite a otras facultades de actuar y que está regid por la justicia. (Adame, 2017, p. 63)

La reflexión de Adame destaca la complejidad inherente al concepto de libertad, y enfatiza en las diversas interpretaciones que ha recibido a lo largo del tiempo y a través de diferentes corrientes filosóficas. Al definir la libertad como la facultad que capacita al ser humano para decidir llevar a cabo o no una acción, subraya la conexión directa con la inteligencia y la voluntad individuales. La idea de que la libertad permite a otras facultades actuar sugiere una relación interdependiente entre la libertad y otras capacidades humanas, destacando su papel fundamental en el ejercicio pleno de las mismas. Además, al asociar la libertad con la justicia el autor introduce un componente ético, lo que indica que la libertad debe estar regida por principios de equidad y moralidad. Esta perspectiva implica que la libertad no es un concepto aislado, sino que está inextricablemente vinculada a consideraciones éticas y a la necesidad de actuar de manera justa. En conjunto, el análisis de Adame ofrece una visión integral de la libertad que abarca su complejidad, su relación con otras facultades y su anclaje en principios éticos.

Con relación al término se afirma lo siguiente: “La “Libertad Municipal”, fue un término acuñado por los diversos grupos revolucionarios con el que se oponían a los jefes políticos impuestos por el porfiriato y a través de dicha libertad, pretendían lograr una autosuficiencia económica para los ayuntamientos.” (Covarrubias, 2008, p. 101)

La conceptualización de la "Libertad Municipal" presentada por Covarrubias revela un matiz político y económico inherente a los movimientos revolucionarios. Este término emerge como una respuesta y resistencia a la imposición de jefes políticos durante el porfiriato en México. La aspiración de alcanzar una "autosuficiencia económica para los ayuntamientos" subraya la intención de los grupos revolucionarios de empoderar a las entidades locales, permitiéndoles gestionar sus asuntos internos de manera independiente.

Esta perspectiva resalta cómo la libertad municipal no solo tiene connotaciones políticas, sino que también se convierte en un medio para buscar la autonomía económica, reduciendo la dependencia de las decisiones impuestas desde el centro. En esencia, la "Libertad Municipal" se convierte en un catalizador para la autodeterminación local y el fortalecimiento de la capacidad económica de los ayuntamientos, reflejando un anhelo de mayor autonomía y participación en la gestión de los propios destinos.

El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM] (2024) contempla al Municipio “libre” como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. En consecuencia, advierte Burgoa, que el territorio de las entidades federativas se compone de circunscripciones especiales que pertenecen a las entidades municipales sobre las que éstas, a través de sus órganos de gobierno, ejerce todas las funciones públicas descritas en el enunciado constitucional (art. 115)

Respecto a la disposición invocada de “libre”, precisa el mismo autor que esa “libertad” municipal no se interpreta en ninguna circunstancia como sinónimo de independencia, sino como una autonomía interior del orden político, administrativo y hacendario de la que todos los municipios disfrutan legalmente y solo dentro de los marcos estructurales de la Federación y de las entidades federativas. La confusión doctrinal derivada del uso indiscriminado y laxo de los vocablos autonomía y libertad ha impactado severamente en el municipio; tal es la confusión que no existe una delimitación puntual de dichos términos en la hipótesis constitucional, y ha sido tarea de la doctrina clarificarlo.

En opinión de Burgoa, debe distinguirse claramente entre la facultad de autodeterminación en los aspectos político, administrativo y hacendario, antes que de una independencia desvinculada de las estructuras de las que forma parte; dicho de otro modo, libertad no es independencia porque el municipio está constreñido a ejercer esa libertad dentro de su esfera de competencia. *La Constitución Política del*

Estado de Michoacán (2024) recoge igualmente en su Artículo 115 la libertad municipal del modo siguiente:

> El Estado adopta como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa el Municipio libre. Su funcionamiento se sujetará a las disposiciones de esta Constitución y de la legislación reglamentaria respectiva.", este precepto de la Constitución Política del Estado, acoge como base de su organización política y administrativa al Municipio "libre. (Constitución de Michoacán, 2024)

La anterior definición se explica en gran medida a que la constitución michoacana recoge en su texto la teoría clásica, la que concibe el municipio como un ente con personalidad jurídica propia y competencias muy específicas. También se parte de la premisa de la preexistencia del municipio a quien el Estado (Federación y Entidades) reconocen la garantía institucional de "libertad", premisa que analizada a la luz de los conceptos y garantías actuales tiene un significado trascendental, porque cuestiona seriamente tanto a las entidades federativas (Estados) como a la propia federación su valor, y estas sólo reconocen ese derecho.

Al respecto, Fraga (1984), insiste en la idea de utilizar como palabras sinónimas libertad y autonomía; aunque, si bien lo hace de manera acotada, no deja de llamar la atención la sinonimia conceptual que argumenta cuando sostiene:

> Es punto de particular importancia jurídica y política el que consigna la Constitución al establecer la libertad del municipio. Esa libertad, a nuestro modo de ver, debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado. (p. 222)

Para el autor en cita, la autonomía de la organización municipal debe entenderse desde la contraposición a la organización centralista del Estado. Sugiere que esta autonomía es producto, sí, de la organización municipal, pero también como una reacción natural a la fuerza centrípeta estatal que todo pretende concentrarlo y centralizarlo.

Llegados a este punto, se hace necesario construir un concepto propio, para efectos de depurar el sentido conceptual que regirá la presente investigación del modo siguiente: la “libertad municipal”, es la garantía jurídica que la Constitución Federal y sus leyes secundarias consagran en favor del municipio, para que esté en el ámbito de sus competencias, se encuentre en condiciones de ejercer sus atribuciones y cumplir con todas sus funciones en beneficio del interés colectivo municipal.

En resumen, el concepto de libertad municipal conlleva la capacidad inherente de las entidades locales para tomar decisiones que afectan su desarrollo y bienestar. Representa la facultad de autogobierno, permitiendo a los municipios gestionar asuntos internos y adaptar políticas según las necesidades específicas de sus comunidades. Sin embargo, esta libertad no es ilimitada, ya que opera dentro de los marcos legales nacionales. La libertad municipal es esencial para fomentar la participación ciudadana, fortalecer la descentralización y promover la diversidad en la toma de decisiones. En definitiva, la libertad municipal es un componente crucial para el desarrollo sostenible y la autonomía de las comunidades dentro de un Estado.

1.7.1. La libertad municipal frente a la autonomía municipal

Al confrontar los conceptos de "libertad municipal" y "autonomía municipal", demanda una profunda reflexión respecto de los límites y alcances del gobierno local dentro de un marco estatal más amplio. La libertad municipal implica, como ya se dejó claro, la capacidad de las entidades locales para tomar decisiones de manera independiente, mientras que la autonomía municipal se refiere a la atribución de competencias específicas reconocidas por la legislación nacional. Este debate plantea preguntas fundamentales sobre la relación entre la libertad para la autodeterminación local y los límites necesarios para garantizar la coherencia y

equidad en el conjunto del Estado. En este contexto, explorar las tensiones y sinergias entre libertad y autonomía municipal se convierte en esencial para comprender la dinámica compleja de la gobernanza local en la búsqueda de un equilibrio efectivo entre descentralización y cohesión estatal, pero no es posible aún desvelar las incógnitas hasta identificar bien sus elementos. Dada la importancia de los dos conceptos "libertad" y "autonomía", resulta obligado abordarlos para establecer una confrontación conceptual de las características de ambos y definir si esta inercia de la homonimia conceptual que utilizan algunos investigadores obedece a alguna razón objetiva y legítima, o bien, si es producto de digresiones conceptuales, para estar en posibilidad de establecer si son sinónimos o representan categorías jurídicas diferentes, además de ponderar sus alcances con relación al municipio. Así se tiene lo que al respecto refiere Covarrubias (2008), quien plantea de manera clara lo que fijará el hilo conductor del asunto, cuando señala:

> ¿La autonomía Municipal es el concepto equivalente al de Libertad Municipal? Esta pregunta requiere contestarse de una manera muy matizada por los diferentes contextos de España y México; sin lugar a dudas, ambos parten de los elementos franceses señalados: ámbito territorial en el que existe una representación electa por los vecinos, con unas determinadas competencias y recursos propios. (p.100)

La respuesta al cuestionamiento realizado por Covarrubias pareciera inexistente, al menos en términos lisos y llanos, porque no hay una respuesta contundente. Pretender contestar la pregunta problematizadora que supone la confrontación de los términos autonomía y libertad municipales, ambos, nos dice, tienen un origen común y guardan relación con el ámbito territorial de resolución de problemas y recursos propios. Pero, Covarrubias Dueñas, es mucho más incisivo al referirse a ese espacio territorial de competencia e identificarlo como "estructuras territoriales" que conforman una administración, una hacienda propia y cuyo objetivo primordial no es otro que el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, donde además de existir competencias exclusivas, existen también una serie de competencias concurrentes con la federación y los Estados.

El fin teleológico del municipio se encuentra en el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de sus habitantes, sobre la base de un sistema competencial concurrente, donde además debe cumplir con un catálogo muy específico de competencias exclusivas. En este tenor, resulta contundente la postura del autor citado cuando señala: “Dentro del art. 115 de la Constitución Mexicana no se establece ninguna conceptualización del “Municipio Libre” ni tan siquiera se encuentra dicho término en todas las legislaciones municipales de los Entes Federados.” (Covarrubias, 2024, p. 59)

Cualquier respuesta que se ofrezca a la pregunta planteada debe ser, como bien advierte Covarrubias, debidamente “matizada” dentro del contexto nacional mexicano, y atendiendo esta advertencia, resulta obligado remitirse al propio texto constitucional, que es la manera formal de intentar dar puntual respuesta. La omisión inexcusable que señalan algunos investigadores en el tema tiene que ver con este punto en particular. La falta de claridad en el vocablo “libertad” es lo que lo reviste de una vaguedad conceptual y repercute de manera negativa en el municipio.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo Tribunal de nuestro país, refiriéndose al término “libertad Municipal”, estableció que se podrán ampliar por los Entes Federados, pero sin controvertir los preceptos relativos a la Constitución; ya que sólo les concede la facultad de administrar (SCJN, SJF5a., t. I, 17 de noviembre de 1917). Sin embargo, en contradicción con la anterior doctrina, la Corte señaló que de acuerdo con la autonomía y libertad que les ha concedido la nueva Constitución (1917) a los municipios, no tienen todos los privilegios de un poder independiente dentro del Estado; el reconocerles su carácter independiente alteraría todas las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las constituciones que se han promulgado en México. Así, el reconocimiento del municipio Libre como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación no implica, de ninguna manera, que los municipios se

adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder (SCJN, 1919, t. I, pp. 732-734; t. IV, p. 739)

En efecto, esa idea de concebir al municipio y las facultades relativas a su "libertad" y "autonomía", dice mucho en términos negativos de la visión reduccionista del neoconstitucionalismo del siglo XXI respecto a la forma de ver al municipio. Dichas posturas, por fortuna, están siendo superadas, Con lo que se va dando paso a un constitucionalismo más garantista, con una visión moderna que permite situar al municipio como un "tercer nivel de gobierno" y no sólo como una simple entidad administrativa como indebidamente se le ha concebido.

Felipe Tena Ramírez sostiene con relación al término "libertad municipal" que el párrafo inicial del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna dicho término y lo hace a partir de una fórmula inexacta, y sobre la particular señala:

> La fórmula es inexacta. Un Estado-miembro, en calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunscripciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios. Lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado. (Tena,1984, p. 222)

La posición de Tena Ramírez muestra sin pruritos lo que a su juicio constituye un error conceptual inexcusable, porque el Estado miembro de la federación es indivisible para efectos de su organización interna e incluso antagónico al propio municipio. En este sentido, va mucho más allá al concluir que la descentralización que tanto se les confía sólo es un elemento que conduzca al caos, porque la preconizada división territorial que tan jactanciosamente se presume es, en cierto modo, una digresión constitucional, ya que obedece más a fines electorales y tributarios que al deseo de materializar una verdadera integración estatal. Dicho de otro modo, no hay manera de mediar las cosas entre el Estado y el municipio dada la naturaleza de ambos y las posiciones antagónicas que tienen. Aunque no es precisamente esta posición la más adecuada, debe decirse que visibiliza lo que ha venido padeciendo el municipio: una negación existencial de su naturaleza y una exclusión funcionalista al ser parte del Estado, posición que por radical y extremista no comparto. Jacinto Faya Viesca, con relación al término libertad, señala que:

> Algunos estudiosos del derecho municipal mexicano han defendido la idea de que la constitucionalización en 1917 del municipio libre constituyó la consagración de una real autonomía municipal, aún y cuando se diera esta consagración en el solo nivel conceptual y no en la realidad de la vida municipal. En realidad, el Proyecto de Carranza sobre parte del artículo 115, en el que se consignaba la mención expresa del municipio libre, padeció del grave defecto, que se ha mantenido hasta nuestros días: el constitucionalizar la frase de “municipio libre”, sin haberlo definido. Y estas graves deficiencias ha permanecido hasta nuestros días, pues la Constitución general de la República, desde 1917, no ha definido qué entiende por la fórmula política del “municipio libre”. (Faya, 2003, p.70)

Faya Viesca ofrece una evaluación crítica de la constitucionalización del municipio libre en México en 1917, en donde señala la percepción de algunos estudiosos que consideran este evento como la consagración de una verdadera autonomía municipal. Sin embargo, Viesca destaca que esta consagración parece haber sido más conceptual que una realidad palpable en la vida municipal. Se centra en el Proyecto de Carranza sobre el artículo 115, donde se incluyó la mención

expresa del "municipio libre". La crítica principal de Viesca radica en el "grave defecto" de constitucionalizar la frase "municipio libre" sin proporcionar una definición precisa.

La preocupación de Viesca de cómo esta falta de definición ha dejado un vacío sustancial en la comprensión y aplicación efectiva de la autonomía municipal en México. La ausencia de una definición clara desde 1917 podría haber contribuido a la falta de coherencia en la implementación de la autonomía a lo largo del tiempo. La crítica de Viesca destaca la necesidad de abordar esta carencia y definir claramente el concepto de "municipio libre" para fortalecer la autonomía municipal de manera significativa y aplicable en la realidad jurídica mexicana.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en efecto, no otorga ningún reconocimiento a los derechos históricos del municipio mexicano, lo que vendría a facilitar la tarea para interpretar el concepto de “municipio libre”. Pero tampoco, en ninguno de sus artículos, señala los elementos esenciales de esta libertad municipal. Estas omisiones han sumergido en las aguas de lo incierto al Municipio mexicano, desde 1917 a la fecha, amparados en una aparente categoría de gran fuerza constitucional, se ha defendido la idea del “municipio libre”. No se le han dado elementos para que la dogmática constitucional mexicana haya desarrollado una doctrina coherente de este concepto.

No se está más de acuerdo con lo dicho por el autor citado, cuando señala que la mayor dificultad que entraña el concepto de “libertad” radica esencialmente en que no existe una definición clara que establezca límites conceptuales más o menos definidos que eviten digresiones terminológicas. Esta es una de las principales dificultades que enfrenta el municipio mexicano. El escepticismo de Faya Viesca queda en evidencia cuando asegura que la Constitución no “otorga” ningún reconocimiento al municipio mexicano, lo que, si bien es cierto, no deja de ser una posición extremista, porque bastaría con que se le respetaran aquellos que recoge el enunciado constitucional de manera expresa a su favor. Hay, en efecto, una

responsabilidad reprochable al constituyente originario, pero el permanente tampoco ha tenido la altura de miras necesaria para corregir los errores, en ambos casos, es inadmisible la omisión al dejar de establecer una definición clara del concepto “libertad municipal”.

En conclusión, la confrontación entre la "libertad municipal" y la "autonomía municipal" ofrece más interrogantes que respuestas en el estudio de la naturaleza y los límites de la autoridad local en un contexto estatal. Aunque la libertad para la autodeterminación local es esencial, la autonomía se vuelve crucial para garantizar la uniformidad y equidad dentro del marco legal. El desafío radica en establecer límites precisos que permitan a las municipalidades tomar decisiones significativas sin comprometer la unidad estatal. En última instancia, el camino hacia un sistema efectivo implica definiciones claras y mecanismos que fomenten la participación ciudadana, para lograr un equilibrio armonioso entre la libertad y la autonomía municipal dentro de la estructura gubernamental más amplia.

Capítulo 2
Elementos, integración y servicios del Municipio mexicano

SUMARIO: **2.1.** ***Conceptualización de municipio.*** **2.2.** ***Elementos esenciales del municipio.*** **2.3.** ***El Ayuntamiento.*** **2.4.** ***El cabildo.*** **2.5.** ***Servicios públicos municipales.***

La conceptualización del municipio se erige como un pilar fundamental en el entendimiento de la organización política y administrativa a nivel local. El municipio, como entidad básica de gobierno, desempeña un papel esencial en la vida de las comunidades, gestionando aspectos cruciales de su desarrollo y bienestar. Explorar su conceptualización implica adentrarse en las diversas visiones que han moldeado este ente a lo largo de la historia y en diferentes contextos de los sistemas jurídico-políticos. Desde sus funciones más básicas hasta su papel en la descentralización y participación ciudadana, comprender la naturaleza del municipio es esencial para analizar las dinámicas locales y la interacción entre el gobierno central y las comunidades.

El municipio, desde su nacimiento en la península itálica como institución política y administrativa, ha revestido las más diversas funciones, mismas que influyeron, como lo siguen haciendo, en su concepción y definición. El desarrollo, evolución y pervivencia que ha tenido en los últimos 500 años en América evidencian que no existe una concepción unívoca que permita, más allá de especulaciones subjetivas, establecer una definición más o menos clara de lo que es el municipio y también de lo que este no es, porque, como ya se dejó sentado

en el capítulo anterior, hay autores que lo explican desde una visión naturalista, otros que prefieren abordarlo desde una postura sociológica, pero también quienes lo definen a partir de un enfoque formalista. Sea como fuere, el enfoque teórico desde el que se aborde su estudio, unos y otros coinciden en la importancia histórica que éste ha tenido en el mundo, pero particularmente en México. Hecha esta precisión y, para efectos de fijar un adecuado derrotero del trabajo de investigación que se realiza, se deben considerar algunas definiciones conceptuales, que, por su propia y especial naturaleza, resultan imprescindibles de analizar.

2.1. *Conceptualización del municipio*

Muchos y muy diversos son los autores que han abordado al municipio para intentar explicar su naturaleza, origen y evolución, desde las posiciones políticas, jurídicas, económicas, sociológicas, sin embargo, no existe una definición única ni acabada porque el municipio es en sí mismo un ente cambiante y resiliente, es decir, presenta una capacidad excepcional para adaptarse a los cambios disruptivos y situaciones adversas. Esto explica en gran medida el proceso mediante el cual pasa de Europa hacia América y cómo una vez aquí se arraiga como la institución jurídica y política más antigua. Sobrada razón tiene Mauricio Merino, cuando en ese sentido señala que:

> El gobierno municipal ha estado presente en toda la historia de México. Desde el momento en que Hernán Cortés decidió establecerse en territorio americano hasta nuestros días, el municipio ha sido la base territorial y política de todas las formas de gobierno que ha tenido el país. Y aunque el régimen municipal se ha adaptado a cada una de ellas, sus gobiernos, siempre, ha sido la primera instancia política de la convivencia en los pueblos y las ciudades de México. (Merino, 2007, p.13)

Ese autor Merino destaca la continuidad histórica del gobierno municipal en México, subrayando su presencia desde los tiempos de Hernán Cortés hasta la contemporaneidad, cuando afirma que el municipio ha sido la "base territorial y política" a lo largo de las diferentes formas de gobierno del país. Merino resalta la relevancia constante de esta entidad en la estructura política mexicana. La postura de Merino refleja la idea de que, independientemente de los cambios en los regímenes políticos, el gobierno municipal ha perdurado como la primera instancia política de convivencia en los pueblos y ciudades de México. Esta perspectiva destaca la arraigada importancia del municipio como entidad fundamental para la gobernabilidad local a lo largo de la historia. No obstante, se plantea una reflexión crítica en términos de cómo la adaptación del régimen municipal a diferentes formas de gobierno ha impactado en su autonomía y eficacia.

Históricamente, es cierto que el gobierno municipal ha sido una entidad fundamental en México desde el virreinato. Durante el período novohispano, los municipios fueron establecidos por los españoles y se convirtieron en unidades básicas de gobierno local. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los cabildos en la época colonial eran bastante diferentes del sistema municipal actual.

Después de la independencia de México, se estableció un sistema federalista en el país, donde los municipios continuaron siendo una unidad básica de gobierno, pero su estructura y funciones fueron modificadas. A lo largo de los años, México ha experimentado cambios significativos en su sistema político y administrativo, incluyendo períodos de centralización y descentralización, así como, reformas constitucionales que han afectado la autonomía y el papel de los municipios. Sin embargo, ese y otros aspectos serán debidamente abordados más adelante en la presente investigación; por el momento solo baste con hacer la acotación señalada.

El gobierno municipal, en efecto, ha estado presente en gran parte de la historia de México y ha sido una base territorial y política importante. Es necesario considerar que los cambios y transformaciones que ha experimentado a lo largo del

tiempo lo ha hecho a partir de los cambios tan bruscos y disruptivos que México mismo ha experimentado, su capacidad de resiliencia como institución jurídico-política ha sido puesta a prueba y su pervivencia hasta la época actual, así lo dejan de manifiesto. La afirmación de Merino Huerta proporciona una perspectiva general, pero es importante tener en cuenta los contextos históricos específicos y las fluctuaciones en la autonomía y el papel de los municipios en diferentes momentos de la historia de México. La capacidad de pervivencia que ha mostrado, constituye una de las premisas de estudio en el presente trabajo de investigación y la que será abordada a detalle en los siguientes capítulos. Baste por el momento anunciarla como parte del ejercicio de reflexión en este apartado.

Felipe Tena Ramírez define al municipio como: “La comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional” (Tena, 1984, p. 158). En la definición del citado jurista se advierte que es concreta y sencilla, sin embargo, en esa misma cualidad se esconde quizá su mayor defecto, porque si bien es cierto que el municipio es una comunidad social que posee un ámbito territorial bien delimitado y cuenta con capacidad política, jurídica y administrativa, no precisa las características más destacables del municipio, y se confunde incluso esta definición con la del nivel de gobierno estatal.

Al respecto, resulta obligado acotar que el municipio es una entidad básica de gobierno local en muchos países, incluyendo México. En ese sentido, se puede entender que sea considerado como una comunidad social que posee un territorio definido y una capacidad para ejercer funciones políticas, jurídicas y administrativas en su ámbito geográfico. Sin embargo, es crucial tener en cuenta que la realidad y la efectividad de estas capacidades pueden variar significativamente entre diferentes municipios y contextos. No todos los municipios tienen el mismo grado de “autonomía”, recursos o capacidad para ejercer plenamente sus funciones políticas, jurídicas y administrativas.

En ese mismo sentido, la disparidad en el desarrollo socioeconómico, la infraestructura gubernamental y los recursos disponibles pueden influir en la capacidad de los municipios para cumplir con sus responsabilidades y satisfacer las necesidades de sus comunidades. Además, el papel y la influencia política de los municipios están sujetos a las decisiones y políticas del gobierno central. En algunos casos, la capacidad política y de toma de decisiones de los municipios puede estar limitada por restricciones legales o administrativas impuestas desde niveles superiores de gobierno, como el estatal o federal.

En este orden de ideas, Tena (1984) no aborda necesariamente la capacidad política, jurídica y administrativa de los municipios. Aunque sí reconoce que tienen estas capacidades, no se establece si están ejerciendo efectivamente su autoridad y cumpliendo con sus obligaciones de manera eficiente y transparente en beneficio de ese colectivo social que lo conforma. En este tenor, si es cierto que el municipio es considerado una comunidad social con territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, sin embargo, es crucial tener en cuenta la diversidad de realidades y limitaciones que existen en los diferentes municipios.

Por otro lado, Fraga (1984) refiere que es forma de descentralización administrativa del Estado en los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial. En esta definición, el autor entiende al municipio desde una postura funcionalista, administrativa y descentralizadora. La postura del jurista Gabino Fraga sostiene que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada. De esta afirmación, se consideran los siguientes puntos:

En primer lugar, es importante reconocer que el municipio es una entidad local que tiene la responsabilidad de brindar una variedad de servicios públicos a sus habitantes. Estos servicios pueden incluir el suministro de agua, el manejo de residuos, el mantenimiento de infraestructuras locales, la administración de la educación y la salud, entre otros. Desde la perspectiva de la descentralización, el

municipio se considera una forma de “transferir autoridad” y responsabilidad desde el nivel central del gobierno hacia una entidad local. Esto permite una mayor cercanía entre los gobernantes y los ciudadanos, así como, una mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales específicas.

Por el contrario, es necesario reconocer que la efectividad de la descentralización de los servicios públicos puede variar considerablemente entre los municipios. Algunos municipios tienen los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados para brindar servicios eficientes y de calidad, mientras que otros enfrentan limitaciones significativas en estos aspectos. Esto genera desigualdades en el acceso a los servicios públicos entre diferentes municipios y afectar la calidad de vida de los ciudadanos.

Además, es importante considerar que, si bien el municipio es una forma de descentralización, existen otras formas de descentralización que complementa y fortalecer la provisión de servicios públicos. Esto incluye la descentralización fiscal, que implica asignar recursos financieros a nivel local para que los municipios financien y administrar los servicios públicos de manera autónoma, lo que representa la mejor manera de fortalecer un verdadero federalismo funcional en México.

En esta tesitura, el autor parte de una premisa a todas luces imprecisa, porque pretender definir al municipio como una especie de “delegación administrativa” es negarle su carácter de ente jurídico y político, cualidad que representa partes de sus características significativas. Dicho de otra manera, no solo se considera la función práctica administrativa con la que cumple el municipio para darlo por definido; hacerlo así, conlleva incurrir en un error craso al reducirlo a una función unitaria.

Por su parte, De Pina Vara (2007), aluden al municipio atendiendo a sus elementos de población y de gobierno, y sobre el particular sostiene que:

> El municipio es un conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento". La postura del jurista Rafael de Pina Vara, sostiene que el Municipio es un conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regulada en sus intereses vecinales por un ayuntamiento., p.375)

Al respecto, es conveniente establecer que el municipio se define como una entidad local que agrupa a un conjunto de habitantes en un territorio específico. Esto implica que los ciudadanos que residen dentro de ese territorio comparten una comunidad y se rigen por un gobierno local, comúnmente conocido como ayuntamiento. Desde esta perspectiva, el municipio se considera como una unidad básica de gobierno local que tiene la responsabilidad de atender los intereses vecinales y proporcionar servicios y bienestar a los habitantes.

Es importante considerar que el gobierno municipal no debe ser visto únicamente como un ente regulador de los intereses vecinales, sino también como un promotor del desarrollo local, la igualdad de oportunidades y el bienestar de los habitantes. El municipio debe tener la capacidad de fomentar el crecimiento económico, la inclusión social y el desarrollo sostenible en su territorio; en ello se encuentra su fin teleológico.

La postura de los autores sobre el municipio como un conjunto de habitantes regido por un ayuntamiento captura la idea básica de una entidad local con responsabilidades vecinales y un gobierno local. Sin embargo, en esta definición, aluden al municipio como un conjunto de habitantes de un mismo ámbito "jurisdiccional", lo que tiene cierta validez porque el municipio cuenta con un número determinado de habitantes a los que se les denomina vecinos municipales, pero se confunde al referir los elementos de integración municipal como lo son, la población

y el gobierno. Sobra decir que jurisdicción no es lo mismo que circunscripción territorial, porque jurisdicción, una facultad exclusiva de quienes aplican la ley al caso concreto (imparten justicia) y competencia territorial es una facultad que se puede ejercer en un determinado espacio geográfico. Se advierte en la definición de municipio que el más importante de los elementos que incorpora a la definición, es sin duda, el de “intereses vecinales”, porque son los intereses vecinales quienes justifican la existencia del municipio como ente de gobierno.

Burgoa (2003), concibe al municipio como “Una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos” (p. 301). La definición de este autor aporta un elemento de suma importancia cuando se refiere al término “coexistente” con el Estado, porque lo ubica dimensiones y temporales junto con él; sin embargo, resulta inconsistente y dubitativo y ambiguo al catalogarlo como “especie de circunscripción territorial” y lo confina a una simple “forma” de descentralización de servicios públicos.

La afirmación del autor destaca que el municipio es una entidad local que se encuentra dentro de un estado y tiene un territorio y una población bien definidos. Es una unidad política y administrativa con autonomía limitada, ya que sus acciones y decisiones están sujetas al marco legal y constitucional establecido por el Estado al que pertenece. Sin embargo, es importante destacar que la efectividad de la descentralización de los servicios públicos varía entre municipios y Estados. Algunos municipios tienen mayores recursos y capacidades para brindar servicios de calidad, mientras que otros enfrentan desafíos económicos y administrativos que dificultan su capacidad de respuesta. Esto se observa en las diferentes tipologías municipales y las regiones económicas de México.

Además, la posición de Burgoa no se centra en los aspectos de participación ciudadana y rendición de cuentas en el gobierno municipal. La descentralización de los servicios públicos debe ir acompañada de mecanismos adecuados de

participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas para garantizar que los ciudadanos puedan influir en las decisiones y controlar la gestión de los servicios públicos locales. La afirmación de Burgoa en torno a el municipio como una circunscripción territorial, política y administrativa que implica una forma de descentralización de los servicios públicos es válida y concreta. Sin embargo, es necesario tener en cuenta las diferencias en la capacidad y los recursos de los municipios, así como, la participación ciudadana y la rendición de cuentas para fortalecer la descentralización y mejorar la prestación de servicios públicos locales.

Para el jurista vienés Hans Kelsen (1982), el municipio es parte de las democracias más antiguas, organizadas sobre la base estrictamente autocrática, posición que resulta particularmente interesante porque vincula la forma de gobierno democrático más antiguo con el gobierno local municipal. Por ello, Quintana, respecto al municipio, sostiene que:

> Es la institución jurídica política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado. (Quintana, 2018, p. 5)

Quintana concibe al municipio como institución jurídica bifuncional, es decir, con un doble carácter; por un lado, como ente jurídico-político y, por otro, como persona jurídico-social, el que tiene como fin la gestión personalísima de sus intereses. Sin embargo, incurre en algunas digresiones conceptuales cuando sostiene que se trata de intereses de convivencia primaria, sin que precise a qué se refiere cuando habla de intereses de convivencia primaria, porque, si bien es cierto que el fin inmediato del municipio es la gestión y la proveeduría de servicios públicos, estos no pueden catalogarse, al menos no de esa manera genérica, como primarios y secundarios; esta imprecisión conceptual deja la definición incompleta. Por su parte, se define el municipio del modo siguiente:

> El Municipio Mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior. (Robles, 2009, p. 21)

El carácter de persona jurídica que señala Robles marca la línea conceptual del municipio, que enriquece con otros elementos como la denominada “asociación de vecindad” dentro de lo que él acertadamente señala como circunscripción territorial, y que constituye *per se* la base de división tripartita del Estado, es decir, de la división política, administrativa y territorial del Estado. Se aventura a señalar que constituye un nivel de gobierno –aunque no precisa cuál–, y que éste tiene capacidad jurídica, política y administrativa.

Sin embargo, se hace necesario realizar un par de puntualizaciones con relación a lo sustentado por el autor. Según esta perspectiva, el municipio es un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para lograr sus objetivos y autogobernarse dentro del marco del orden jurídico superior. Desde un enfoque estrictamente crítico, se examinan algunos aspectos de esta opinión; por principio de cuentas, es importante reconocer que en la definición de municipio existen una cantidad significativa de ellas y que las mismas varían dependiendo del punto focal que cada autor en lo particular le da, por lo que es necesario considerar el contexto en el que se plantea esta afirmación por el autor citado.

Se argumenta que la afirmación de que el municipio es una "persona jurídica" es discutible, según algunos autores que sostienen que, si bien el municipio tiene personalidad jurídica para algunos propósitos legales, en muchos sistemas jurídicos su naturaleza y estatus difieren de los de una persona física o una entidad privada. Además, la noción de que el municipio es una "asociación de vecindad" es posible que no sea aplicable en todos los casos, ya que algunos municipios son más diversos y complejos en su composición social; es decir, la convivencia en el espacio municipal no necesariamente implica asociaciones de vecindad.

Por lo que se refiere a la “capacidad de autogobernarse”, es cierto que los municipios suelen tener autonomía política y administrativa, o al menos como ya quedó precisado en el capítulo anterior, cierta parte de ella para tomar decisiones en asuntos locales y de interés colectivo municipal. Sin embargo, esta “autonomía” está sujeta a las leyes y regulaciones establecidas por la autoridad superior, como lo son el gobierno federal y los estatales, en el caso de México.

Por lo tanto, el grado de autonomía y capacidad jurídica es mayor o menor dependiendo del marco constitucional, legal y de estructura orgánica que se tenga, como de hecho ha sucedido a lo largo de los quinientos años de vida que el municipio tiene en México, y durante los que han transitado por los más diversos sistemas de gobierno: monarquía absolutista, federalismo republicano, un federalismo centralista, monarquía liberal, y finalmente un federalismo constitucionalista. Épocas estas que han puesto a prueba la capacidad de resiliencia y pervivencia del municipio y que constituyen el objeto de estudio del presente trabajo de investigación que en capítulos posteriores se abordarán en detalle. Baste por el momento que en estos diversos proyectos políticos y de gobiernos el municipio representó en mayor o menor medida un punto de inflexión para los diversos proyectos de gobierno.

Para Rendón (2007), el municipio es la entidad político-jurídica que se integra por una población, la que se asienta en un espacio geográfico específico. En la definición dada por Rendón, se destaca al municipio como una entidad política y jurídica que se compone de una población específica en un espacio geográfico definido administrativamente. La caracterización de unidad de gobierno y el autogobierno según normas jurídicas propias resalta la autonomía local. Esta definición subraya la importancia de la población y su ubicación geográfica como elementos fundamentales en la identidad del municipio. Además, el énfasis en la unidad de gobierno sugiere la coherencia y eficacia en la toma de decisiones locales.

Esta definición contiene elementos clave de la naturaleza del municipio al resaltar su entidad político-jurídica y su capacidad para autogobernarse. Además, al mencionar que se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines, se refuerza la idea de que los municipios no son solo ejecutores de políticas nacionales, sino que tienen la capacidad de establecer directrices adaptadas a sus necesidades particulares. En general, la definición de Rendón proporciona una visión clara y completa del municipio como una entidad autónoma e integrada.

No obstante, lo anterior, la afirmación de que el municipio es una entidad político-jurídica encaja con esta comprensión general y, por tanto, es convergente con prácticamente todas las definiciones. Sin embargo, respecto al planteamiento de que el municipio está integrado por una población asentada en un espacio geográfico determinado, administrativamente, genera algunas interrogantes. Si bien es cierto que el municipio se basa en una localización geográfica específica, es importante considerar que esta población es diversa y heterogénea en términos de su composición social, cultural y económica. Por lo tanto, la noción de una unidad de gobierno puede verse afectada por esta diversidad y puede requerir un enfoque inclusivo y participativo para representar adecuadamente los intereses y necesidades de todos los sectores de la población municipal. No debe pasar por alto que el concepto citado hace mención del término “entidad”, entendida esta como una figura legal colectiva, que se encuentra conformada por una población y que se ubica en un espacio físico específico; aunque el término más preciso, dada la definición construida por la propia autora.

Mauricio Merino Huerta concibe al municipio también como una entidad jurídico-política vinculada con un espacio geográfico y con unidad de gobierno, sobre el particular, sostiene:

> Entidad política-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige

> por normas de acuerdo con sus propios fines. El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República mexicana. Está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa que se forma por un presidente municipal, síndicos y regidores. El municipio es un ente autónomo que de acuerdo con el orden constitucional mexicano reúne las siguientes características: personalidad jurídica propia; patrimonio propio; no tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del estado; administra libremente su hacienda; tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales; el ayuntamiento es electo popularmente. (Merino, 2007, p.70)

De la definición dada por Merino Huerta se advierte que, igualmente concibe al municipio como una entidad corporativa de naturaleza jurídica que se integra por un grupo de personas dentro de un espacio geográfico determinado, que tiene dentro de sus características más significativas el poseer personalidad jurídica y patrimonio propio; no obstante, el autor citado comete una serie de errores fácticos que vician su definición y la deja en la categoría de imprecisa. Estos errores son: considerar al municipio como un ente autónomo, cuando esa cualidad sigue en discusión aún en estos días, y la que pareciera más grave, creer que el municipio es un ente sin vínculos de subordinación jerárquica con el Estado, cuando justamente esa condición es la que se vive diariamente en México y de la que tanto se habla en los diferentes foros municipalistas. No pasa desapercibida la asombrosa coincidencia en las definiciones de los autores Rendón y Merino.

En conclusión, este apartado conceptual sobre el municipio revela su complejidad como una entidad política y jurídica fundamental en la estructura gubernamental. Desde sus orígenes históricos hasta su papel contemporáneo, el municipio se define como una unidad territorial con población propia, dotada de autogobierno y regida por normas jurídicas acordes a sus fines específicos. Las diversas interpretaciones y conceptualizaciones resaltan la importancia de la autonomía local, subrayando el papel del municipio como la primera instancia de convivencia política en comunidades y ciudades.

A medida que evoluciona en respuesta a cambios políticos y sociales disruptivos, el municipio se adapta y pervive, manteniendo su relevancia como actor clave en la gobernabilidad. Dadas las definiciones hasta aquí expuestas y analizadas las líneas conceptuales de los distintos autores, resulta obligado proponer una definición propia que aborde el concepto y marque la línea argumentativa de la presente investigación; de esta manera se afirma que el municipio es un ente jurídico-político que se constituye con una comunidad, dentro de un espacio geográfico específico y que es gobernado por un cuerpo colegiado llamado Ayuntamiento con capacidad administrativa y patrimonio propio.

2.2. *Elementos esenciales del municipio*

Abordar el estudio de los elementos esenciales del municipio implica adentrarse en los pilares fundamentales que definen esta entidad como una pieza clave en la organización política y administrativa de México. El municipio, como unidad territorial, va más allá de su presencia geográfica y demográfica, encapsula características cruciales que determinan su autonomía y función. Desde la población que le da vida hasta las normas jurídicas que lo rigen, explorar los elementos esenciales del municipio que permite comprender cómo esta entidad se erige como la base de gobierno local, lo que influye directamente en la convivencia, la gestión administrativa y la toma de decisiones en comunidades y ciudades. Este análisis lleva a desentrañar la compleja red de factores que conforman la identidad y la operatividad del municipio, igualmente, proporcionan una visión integral de su papel en la construcción y el desarrollo de sociedades locales.

Cuando se hace referencia a los elementos esenciales que integran algo, sea este un ente o concepto, se está aludiendo fundamentalmente a las características integrativas que le son propias, o, mejor dicho, aquellos elementos que de no tenerlos sería imposible ser lo que es. Los elementos esenciales del municipio definen esos rasgos característicos que, dentro del universo institucional, lo hacen

identificarse de otras entidades jurídico-políticas desde el gobierno local. Así lo asegura López cuando, en torno tema señala que:

> Los elementos integradores, formativos o componentes del Municipio, en atención a su estructura y funcionamiento, como se ha mencionado en los capítulos anteriores desde el punto de vista histórico-jurídico-sociológico, son, según la teoría política, semejantes a los del concepto Estado. (López, 2019, p. 73)

Referirse a los elementos integradores del municipio, como lo señala López, es aludir necesariamente a los mismos conceptos que la teoría política señala del Estado. Siguiendo esta misma lógica, el municipio participa de los mismos elementos esenciales del Estado; gobierno, territorio y población, en su nivel de gobierno local, sin que se considere como un microestado dentro de otro. Porque al ser el municipio la célula primigenia que lo constituye, participa de sus mismas características; esto es, una especie de impronta genética en su estructura y conformación. El mismo autor precisa los elementos estructurales del municipio al señalar que:

> Cuando nos referimos al Estado (nación) mexicano, sus elementos integradores son: Humano: los individuos que gozan de nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización; de sus obligaciones y prerrogativas como mexicanos. Territorio: que comprende las entidades federativas, islas, incluyendo arrecifes, y cayos de los mares adyacentes; las aguas de los mares territoriales, las marítimas interiores, además, el espacio situado sobre territorio nacional. Gobierno, nuestra Constitución al respecto indica “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este”. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar y modificar la forma de su gobierno. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática, federal” (López, 2019, p. 75).

Como se advierte, el autor destaca tres elementos integradores del Estado mexicano: el componente humano, el territorio y el gobierno. Esta conceptualización refleja aspectos fundamentales que constituyen la estructura y la identidad del

Estado. El elemento humano, representado por los individuos con nacionalidad mexicana, subraya la importancia de la ciudadanía en la configuración del Estado. La referencia a las obligaciones y prerrogativas resalta la dualidad de derechos y responsabilidades inherentes a la condición de ciudadano.

En cuanto al territorio, la inclusión de diversos elementos, desde entidades federativas hasta islas y mares, destaca la amplitud y diversidad geográfica que abarca la soberanía estatal. No obstante, la omisión de aspectos como los recursos naturales o la diversidad cultural que es considerada como una limitación en la comprensión integral del territorio. La mención del gobierno como un poder derivado del pueblo refleja un principio democrático fundamental. Sin embargo, la afirmación sobre el inalienable derecho del pueblo para alterar y modificar la forma de su gobierno plantea interrogantes sobre los mecanismos reales y las limitaciones prácticas para ejercer ese derecho.

Mientras que Quintana (2018), al referirse a los elementos esenciales del municipio, menciona que: “Por nuestra parte, proponemos como elementos fundamentales del Municipio, los siguientes: a) el territorio o término municipal; b) la población; c) el gobierno; d) la relación de vecindad; y e) la autonomía.” (p.14)

La definición de los elementos esenciales del Municipio por parte del autor Quintana es digna de un análisis detallado, pero por razón de tiempo y utilidad práctica resulta obligado señalar que coincide en los tres primeros con el resto de los autores citados. Sin embargo, no es exacta, porque se atreve a señalar la relación de vecindad como elemento esencial cuando está no es en sí misma un elemento fundamental, sino más bien una condición que nace de la interrelación natural del elemento humano, es decir, todas las interacciones personalísimas que se dan entre los ciudadanos municipales, son eventualmente, circunstancias de ocasión, producto de la interacción social. Con relación a la autonomía, de la que refiere el autor, también es una condición del elemento gobierno, de manera que

entender está como un elemento esencial desvinculado es desconocer el carácter natural del gobierno local.

Para Rendón, los elementos esenciales del municipio son tres: humano, físico y formal. La autora también señala que el humano es producto de una reunión de personas, a la que denomina colectividad, de seres racionales y libres, dotados de un destino individual y propio, que originan las relaciones de vecindad por cercanía, proximidad, contigüidad, y que se encuentran vinculados a factores cuantitativos y no cualitativos. En cuanto al elemento físico, ella lo identifica como espacio geográfico terrestre, que sirve de asiento a la población, al ser este el lugar donde se desarrollan las actividades y las relaciones, y al ser este espacio físico parte del patrimonio municipal, se ubica dentro del dominio público. Con relación al elemento formal, la autora señala que:

> La autoridad o poder público “tiene una gran misión que cumplir: llevar individuos y grupos que forman la población del Estado a la realización del bien público temporal. O lo que es lo mismo: crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le están encomendados alcancen la perfección a que aspiran o puedan aspirar según su naturaleza racional. Pero esa misión la puede llevar a cabo de diversos modos. Los grandes tratadistas —especialmente en el campo constitucional y en el administrativo— clasifican en dos grupos las tareas de la autoridad: el gobierno de los hombres y la administración de las cosas”. (Rendón, 2017, p.63)

Teresita Rendón destaca la misión de la autoridad o poder público, en la que específica que su tarea principal es llevar a la población del Estado a la realización del bien público temporal. Sin embargo, evidencia ciertos puntos que pueden generar algunos cuestionamientos: la afirmación de que la autoridad tiene la misión de crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que los individuos alcancen la perfección según su naturaleza racional es una perspectiva ética que puede variar según las diferentes corrientes filosóficas y culturales. La idea de "perfección" es subjetiva y susceptible a interpretaciones diversas, lo que,

por otro lado, genera ciertas interrogantes en torno a quién define esa perfección y cómo se aplica en la práctica. La clasificación de las tareas de la autoridad en "gobierno de los hombres" y "administración de las cosas" simplifica la complejidad de la gestión pública. La distinción entre gobierno y administración es útil para propósitos conceptuales, pero en la realidad, estas funciones están entrelazadas y son interdependientes.

Como se advierte, muchos y muy diversos son los autores que han abordado el estudio de los elementos esenciales del municipio. Hay quienes se decantan por hacer hincapié en alguno de sus elementos en particular y hay otros que prefieren describirlos a partir de la especial naturaleza del ente público. Pero unos y otros son coincidentes en señalar como elementos esenciales del municipio: 1. El gobierno, 2. El territorio y 3. La población. De tal manera que, en un ejercicio de definición conceptual del vocablo por eso se afirma que los elementos esenciales del municipio son las estructuras indispensables que soportan en el ente de gobierno, y que son gobierno, territorio y población.

2.2.1. *La libertad municipal como garantía institucional*

La libertad municipal como una garantía institucional invita a examinar el papel crucial que desempeñan los municipios en la preservación y promoción de la libertad como garantía institucional. En el marco jurídico mexicano, la libertad municipal se erige como un pilar fundamental que no solo descentraliza el poder, sino que también actúa como una salvaguarda institucional.

Este análisis busca desentrañar cómo la libertad municipal no es simplemente un concepto abstracto, sino una garantía institucional arraigada en las leyes y normativas que permiten a los municipios gobernarse a sí mismos. Al comprender la evolución histórica y las disposiciones legales actuales que respaldan la autonomía municipal en México, se aprecia cómo esta libertad se

convierte en un elemento clave para fomentar la participación ciudadana, la toma de decisiones locales y la protección de los derechos fundamentales en un contexto diverso y descentralizado.

La “libertad”, según se había definido en el capítulo anterior, es la facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que respecta a sus actos. En la anterior definición se advierte la concepción teórica del vocablo “libertad” desde la perspectiva individual de la persona; pero existe igualmente una acepción para las instituciones y la propia RAE *(2024)* la precisa en los siguientes términos: en los sistemas democráticos, derecho de valor superior que asegura la libre determinación de las personas”. Esta definición deja entrever al menos como condición existencial para ese “valor”, el requisito de un orden de gobierno democrático, lo que excluye cualquier otra forma de gobierno que no sea éste.

En la definición del vocablo libertad citado, se aprecian elementos metalingüísticos que la constriñen a ser considerada como producto de una visión occidentalizada. Lo anterior, porque condiciona la existencia del valor libertad al carácter de gobiernos democráticos, en donde se excluye por su propia y especial naturaleza a todos aquellos que no compartan esa condición democrática a la que se refiere.

Ya se enfatizaba en páginas precedentes que la libertad debe concebirse como una condición *sine qua non* para el logro de la teleología que cada persona persigue, y que en estas circunstancias la libertad se revela como una potestad inseparable de la naturaleza humana, como un elemento esencial de la persona. Esta definición de libertad incluye no solo el espectro filosófico-jurídico, sino también el fin existencial que cada individuo tiene. En otras palabras, es un derecho personalísimo para cumplir con las aspiraciones individuales, pero esta condición también resulta aplicable a la institución municipal.

Por otro lado, Solange aborda el término de libertad municipal en la que una crítica histórica de su origen, y en torno al tema dice que: “La creación del principio de libertad municipal en nuestro sistema jurídico constitucional es propio de los caudillos revolucionarios, en una clara intención por retomar, con ciertos matices, el modelo de municipio medieval o municipio novohispano pregaditano (p. 388).

Un ejemplo claro de esta circunstancia se encuentra en los postulados zapatistas consagrados en la *Ley General sobre Libertades Municipales (2016),* que consideraba a la libertad municipal como la primera y más importante de las instituciones democráticas, porque a partir de ella se reconocía el derecho de los vecinos locales para arreglar por sí mismos los asuntos de su vida común.

El artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* contempla al Municipio “libre” como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados; por consiguiente, indica Burgoa (2003): “El territorio de éstos se compone de circunscripciones especiales que pertenecen a las entidades municipales sobre las que éstas, a través de sus órganos de gobierno, ejercen las funciones públicas” (p. 301).

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán (2024) recoge igualmente en su artículo 111, con relación a la libertad municipal, lo siguiente:

> El Estado adopta como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa el Municipio libre. Su funcionamiento se sujetará a las disposiciones de esta Constitución y de la legislación reglamentaria respectiva.”, este precepto de la Constitución Política del Estado acoge como base de su organización política y administrativa al Municipio “libre.

La anterior concepción legal se debe a que la ley recoge en su texto la teoría formalista, la que concibe el municipio como un ente con personalidad jurídica propia, y parte de la premisa de la preexistencia del municipio a quien el Estado (federación y Estados) le reconoce como ente jurídico y político. Es derecho institucional de "libertad", premisa que, por otra parte, analizada a la luz de los conceptos garantitas de hoy, tiene un significado trascendental, porque, ciertamente al estar legitimada su preexistencia, las entidades federadas y la propia federación reconocen ese principio sin que esto signifique necesariamente que en la realidad municipal realmente exista.

Gabino Fraga, al referirse al término libertad municipal, menciona que es de particular importancia jurídica y política la prescripción constitucional del término municipio libre y acota esa libertad constitucional del modo siguiente: "A nuestro modo de ver, debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado, y en los términos de la propia Constitución debe basarse" (Fraga, 1984, p. 222).

Fraga deja entrever con esto que, para él, la libertad es una especie de autonomía organizacional municipal en contraposición a la organización centralista estatal. En otras palabras, es la forma en que tiene el municipio para generar una inercia descentralizadora del Estado.

Se entiende hasta este punto lo que algunos teóricos e investigadores municipalistas han sostenido respecto al término "libertad municipal", cuando afirman que, si las primeras constituciones de México no contemplaron al municipio libre. Esto obedeció fundamentalmente a que se respetó el principio político del federalismo mexicano que se construyó respetando la libertad de los Estados para organizar todo lo concerniente a su régimen interior.

Al llegar a este punto, resulta conveniente construir una definición que marque de manera más o menos clara la que pretende ser una línea argumentativa del presente trabajo de investigación. Así se afirma entonces, que la libertad municipal es la garantía institucional que la Constitución y sus leyes secundarias reconocen en favor del municipio, sobre las bases de sus competencias exclusivas, coordinadas y concurrentes que sustentan el sistema federalista y que establecen las condiciones de coadyuvancia en la satisfacción de muchos de los derechos sociales.

Entendido el término de libertad municipal y toda vez que este alude al vocablo garantía, obliga a definirlo para comprender mejor su uso y alcance en la defensión propuesta. El vocablo garantía, el diccionario de la *Real Academia de la Lengua (2024),* lo define del modo siguiente: Del fr. *garantie.* 1. F. Efecto de afianzar lo estipulado. 2. F. Fianza, prenda. 3. f. Cosa que se asegura y protege contra algún riesgo o necesidad. 4. f. Seguridad certeza que se tiene sobre algo.

La noción de garantía, según la definición del *Diccionario de la Real Academia*, abarca diversas dimensiones que convergen en el respaldo y aseguramiento de ciertos aspectos. En primer lugar, se destaca como el efecto de afianzar lo estipulado, en donde se establece una base sólida para compromisos o acuerdos. Además, se vincula con la idea de fianza o prenda, loque sugiere la presencia de un respaldo tangible que respalda un compromiso.

Asimismo, la garantía se concibe como aquello que asegura y protege contra riesgos o necesidades, lo que implica un mecanismo de salvaguarda. En esta perspectiva, se vislumbra como un elemento que otorga seguridad y certeza sobre determinado asunto, lo que contribuye a la confianza en las relaciones y transacciones, públicas, y privadas, individuales o colectivas.

El mismo diccionario al referirse al término “institucional”, lo define como:1. Perteneciente o relativo a una institución o instituciones políticas, religiosas, sociales, etcétera. El término "institucional", según la definición del *Diccionario de la Real Academia,* se relaciona directamente con aquello que pertenece o está vinculado a instituciones, ya sean de carácter político, religioso, social, entre otros. Este adjetivo implica una conexión intrínseca con el ámbito de las instituciones y abarca diversos contextos en los que éstas operan. Precisados los dos vocablos que integran el término, surge de manera natural la definición por sí mismas, pero a fuerza de resistir la tentación de definirlo en este punto, resulta necesario, antes hacer algunas consideraciones teóricas.

En este mismo orden de ideas, Cidoncha (2023) señala que la “garantía institucional” es una categoría acuñada hace veinte años por la doctrina alemana y que con esta se pretende proteger frente al legislador de determinadas instituciones que se reconoce *in nuce* en la constitución, y en este sentido sostiene: “La garantía institucional vendría a ser aquella protección constitucional que preserva a una institución no solo de su destrucción, sino de su desnaturalización al prohibir vulnerar su imagen maestra” (p.150).

Otro autor menciona que esta es una teoría incorporada a la doctrina jurídica con propósitos de protección institucional y, sobre el particular, señala:

> La teoría de la garantía institucional, elaborada por C. SCHMITT e introducida en nuestra literatura jurídica por PAREJO, tiene por finalidad la protección del reducto indisponible de una determinada institución –en este caso la autonomía local– con el firme propósito de que no quede desfigurada por la concepción de que la misma tenga la sociedad en un momento y lugar determinada. (Fernández-Miranda, 2023, p. 117)

En esta idea de Fernández, la garantía institucional tiene como propósito la protección de una determinada institución para evitar que este se desfigure o pierda su forma y propósito.

Con relación al vocablo Garantía Institucional, Covarrubias señala que:

> La garantía Institucional es una técnica jurídica creada con el propósito de preservar una construcción jurídica o institución con la finalidad de que no sufra deformaciones sustanciales o desaparezca. Por ello, se crea la reserva de la ley, que es una pieza de la técnica de la Garantía institucional que tienen como finalidad grabar al legislador para que, en el desarrollo de las instituciones constitucionales, respete un contenido mínimo. (Covarrubias, 2008, pp. 65 y 66)

La perspectiva de Covarrubias destaca la importancia de la garantía institucional como una herramienta legal para salvaguardar construcciones jurídicas e instituciones. La reserva de la ley, dentro de esta técnica, busca imponer límites a la libertad de decisión del legislador, lo que garantiza que el desarrollo de las instituciones constitucionales se ajuste a un contenido mínimo.

En resumen, esta teoría surgida de la doctrina alemana hace dos décadas. busca proteger a ciertas instituciones reconocidas en la constitución de posibles acciones del legislador que llevaría a su destrucción o desnaturalización, asegurando así su integridad y preservando su imagen principal. La libertad municipal, como “garantía institucional”, destaca la relevancia de las instituciones políticas locales. En este contexto, se considera parte de un entramado institucional que respalda y estructura la toma de decisiones a nivel local. La libertad municipal, al ser considerada como garantía institucional, implica que está arraigada y relacionada con las instituciones políticas que rigen y organizan el funcionamiento de las comunidades a nivel municipal.

2.2.2. *La libertad municipal y sus prolegómenos.*

La crítica reiterada y sostenida de muchos de los teóricos del municipio es coincidente y sobreabundante con relación al tema de la libertad municipal como

atributo constitucional del municipio, esto es, porque esa característica descriptiva, es en el mejor de los casos, una buena intención del Constituyente, pero no clara, al menos no en la medida que resulta necesaria. Al afirmar que el municipio es “libre” porque así lo define la hipótesis constitucional es tan ingenuo como insustancial. Si bien es cierto que la libertad municipal, fue en gran medida, la consagración en el texto constitucional de una lucha histórica, enarbolada incluso como bandera en diversos momentos de la historia nacional, cierto es también que, cuando esa libertad es transgredida en cualquiera de los aspectos del gobierno municipal, esto trae como consecuencia serios problemas en la esfera local y una negación de su existencia como garantía; en otras palabras, no basta con decir que en un municipio existe libertad para que esta se materialice como una realidad cotidiana.

Nada más lejos de la realidad, porque está como garantía institucional es, en el mejor de los casos, un postulado aspiracional que forma parte del *desiderátum* municipal en México. En definitiva, no basta con que esté incorporada al texto constitucional del artículo 115, sino respetar y defender su materialización, para estar en condiciones de hablar entonces de una verdadera libertad municipal en el sistema federalista mexicano.

Cobra particular relevancia lo que en este sentido advierte otro de los autores que:

> El intervencionismo queda a merced exclusiva de un órgano estrictamente político, según es la legislatura de cada Estado de la Federación, con la expectativa natural de que dicho órgano político se comporta como tal, y no como juzgador imparcial, en decisiones predominantemente políticas, como sería *v. gr.* La declaratoria de que ha desaparecido un Ayuntamiento, integrado según los comicios por candidatos de partido de oposición. El origen popular del municipio, y por ende su autonomía, características esenciales de la institución, se sustituyen de ese modo por la sola voluntad de la legislatura, fenómeno que puede ser llamad de cualquier modo, menos con el nombre de Municipio libre. (Tena, 1984, p. 160)

Tena pone el dedo en la llaga al exhibir la vulnerabilidad de la libertad municipal cuando el intervencionismo queda en manos de un órgano puramente político, como la legislatura estatal. Su crítica apunta al riesgo de que decisiones políticas prevalezcan sobre la esencia libre y popular del municipio –lo que, por otra parte, pareciera el mal del siglo XXI en México–. La preocupación expresada enfatiza la posibilidad de que la declaratoria de la desaparición de un Ayuntamiento, especialmente si está conformado por candidatos de partidos de oposición, desvirtuaría el carácter democrático y autónomo de dicha institución. Esta perspectiva resalta la importancia de preservar la libertad y autonomía local frente a posibles sesgos políticos que afectaría la genuina representación popular en los municipios.

La injerencia vertical de los niveles de gobierno es la práctica más común y ordinaria en el sistema federalista mexicano; así, la decisión del titular del ejecutivo en turno logra imponerse muchas veces sobre la propia voluntad del poder legislativo, el propio autor afirma al respecto:

> Es usual en la práctica de gobierno de nuestras entidades federativas que la decisión del gobernador del Estado se imponga a la voluntad de la legislatura y se ejerza omnímoda sobre los presidentes municipales. De tal manera, la desquiciante facultad de suspender y hacer desaparecer Ayuntamientos, aunque otorgada por la reforma del 115 a cada legislatura, suele localizarse en la persona de un solo funcionario, el gobernador del Estado. (Tena, 1984, p. 160)

La observación de Tena destaca una preocupante tendencia en la práctica gubernamental de las entidades federativas, donde la decisión del gobernador del Estado a menudo prevalece sobre la voluntad de la legislatura, ejerciendo un control desproporcionado sobre los presidentes municipales. La concentración de la facultad para suspender y hacer desaparecer ayuntamientos, aunque otorgada a cada legislatura según la reforma del artículo 115, parece localizarse predominantemente en la figura del gobernador. Este señalamiento plantea interrogantes sobre la salud de la separación de poderes y la libertad municipal, lo

que sugiere la necesidad de examinar y corregir posibles desequilibrios en la dinámica política local para salvaguardar la integridad de la institución municipal.

La tutela que las legislaturas de los estados ejercen sobre el municipio, es bastante amplia; la intervención que tienen los gobernadores se evidencia en mayor o menor medida en esta injerencia institucional. En esta misma línea argumentativa se sitúa otro de los autores cuando asevera que:

> No obstante, los Ejecutivos de los Entes Federados, continúan siendo el eje del centralismo político (que representa al centro federal), y continúan teniendo atribuciones con fuerza definitiva en la tutela política, como lo es, la posibilidad de suspender Convenios celebrados entre los Ayuntamientos sin previo aviso a las Legislaturas Locales, ser el árbitro entre los conflictos que se susciten con los Ayuntamientos; en la celebración de Convenios y en la intervención directa o indirecta en los procesos de suspensión y declaración de la desaparición del Ayuntamiento; así mismo, en los expedientes de suspensión, revocación y sustitución de Ediles. (Covarrubias, 1984, p. 160)

La perspectiva de Covarrubias resalta la persistencia del centralismo político ejercido por los ejecutivos de los entes federados. Destaca la fuerza decisiva de estos ejecutivos en cuestiones de tutela política, como la suspensión de convenios municipales sin previo aviso a las legislaturas locales. Además, su papel como árbitros en conflictos con los ayuntamientos y su intervención directa o indirecta en los procesos de suspensión y declaración de desaparición de los ayuntamientos subrayan una influencia significativa. Estos señalamientos sugieren la necesidad de revisar y equilibrar el ejercicio de estas atribuciones para garantizar una distribución más equitativa de poder y preservar la autonomía local en consonancia con los principios democráticos.

Es decir, el centralismo político sigue teniendo un papel protagónico en el intervencionismo municipal, de manera que esas fuerzas a las que Covarrubias Dueñas califica de “definitivas” son determinantes para la extinción de un

ayuntamiento. Surge así la pregunta natural: ¿Dónde se encuentra la libertad municipal en cuanto a garantía institucional? La respuesta se encuentra en lo que el propio Covarrubias Dueñas señala:

> Por tanto, las legislaturas de los entes tienen fuertes poderes de tutela sobre lo Ayuntamientos; sin embargo, no se permiten las Asociaciones Municipales para la defensa de sus Derechos comunes. Los grupos de poder; prestan poca o nula atención a los Municipios y existe poca educación cívica por parte de los gobernantes y de los administrados. (p. 160)

Covarrubias Dueñas destaca así la paradoja entre los fuertes poderes de tutela que ostentan las legislaturas de los entes federados sobre los ayuntamientos y la ausencia de mecanismos, como las asociaciones municipales, para la defensa de sus derechos comunes. La falta de atención de los grupos de poder a nivel municipal, junto con la escasa educación cívica, tanto por parte de los gobernantes como de los administrados, plantea un desafío significativo. En efecto, las causas son diversas, como bien señala el autor; sin embargo, ninguna se considera menos importante que la otra, porque mientras una de ellas subsista, igualmente lo hará el intervencionismo gubernamental en contra del municipio.

Para Rendón, la inexistencia de libertad municipal la atribuye a lo que puntualmente califica como “despotismo” de los gobiernos centrales. En su enfático argumento plantea que:

> Como consecuencia del despotismo de los gobiernos centrales, el Municipio no es libre de hecho –aun cuando de derecho debe serlo- y se ha manejado como mera pieza en el juego político. El distinguido jurista jalisciense Efraín González Luna, quien fuera uno de los fundadores del Partido Acción Nacional, describió en dos palabras la situación del Municipio en México: “caciquismo y mugre. (p. 137)

El señalamiento de Rendón Huerta en torno a la falta de libertad efectiva de los municipios, a pesar de su reconocimiento en el ámbito legal, sugiere una crítica profunda al despotismo de los gobiernos centrales. La descripción de González como "caciquismo y mugre" refuerza la percepción de que los municipios se han convertido en simples peones en el juego político, en lugar de ejercer plenamente sus derechos y funciones autónomas; esto muestra la urgencia de abordar y corregir las prácticas centralistas que limitan la verdadera libertad municipal en México, y la urgente necesidad de promover un sistema político más equitativo y descentralizado. La visión de Rendón, aunque parece muy crítica no por ello es menos cierta; es de reconocerse que no escuda bajo argumentos relativistas y asume el riesgo de calificar lo que representa uno de los problemas más graves del municipio, la gran dicotomía entre la realidad *ficta et pinta* (deber ser) y la realidad *fáctica* (lo que es); en otras palabras, lo dicho por la autora resume de manera clara la inexistencia de la libertad municipal en México.

2.3. El Ayuntamiento

Llegado este punto, es conveniente advertir que existe una tendencia generalizada a definir “Ayuntamiento” como un sinónimo del municipio, costumbre muy arraigada en México, incluso por algunos especialistas en temas municipales. Nada más inexacto, porque refieren y significan conceptos diversos como se identificará plenamente un poco más adelante. Baste por el momento citar algunos autores que abordan el tema y su verdadero significado.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua (2024) lo define como: Corporación integrada por el alcalde y concejales de un municipio para su administ ración. *El Diccionario Jurídico Mexicano (1993)* lo contempla del modo siguiente: I. Del latín *audinctum*, supino de *audiungere,* juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Corporación pública que se integra por un alcalde o

presidente municipal y varios concejales, con el objeto de que administren los intereses del municipio.

El mismo Burgoa argumenta que, con relación a la definición de Ayuntamiento como: “Cuerpo representativo de los municipios (cabildo) integrado por un presidente, antiguamente llamado alcalde, varios regidores y un síndico, denominado también concejales, sus miembros son elegidos popularmente por votación directa” (Burgoa, 2003, p. 67)

La definición conceptual del Burgoa Orihuela cuando lo señala como “cuerpo representativo” deja en claro que, antes que otra cosa, se trata de un órgano colegiado y también el único nivel de gobierno donde se identifica de esta manera, de donde se infiere válidamente que las obligaciones y responsabilidades son conjuntas entre quienes lo conforman, concepto que choca con la visión tradicionalista de ver en la figura del presidente y alcalde, como una potestad unitaria que determina de manera discrecional y omnímoda la administración y gobierno del municipio.

Rafael De Pina y De Pina (1997) lo definen como: “la corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del Municipio” (p. 121). Posada citada por el mismo autor, al hablar del Ayuntamiento lo define **como una corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución**. En las definiciones anteriores, se advierte la naturaleza del Ayuntamiento y la responsabilidad de su representación como órgano colegiado en la toma de decisiones de los gobiernos locales.

Gabino Fraga, por su parte, evidencia que: “El Ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante con facultades no solo de carácter consultivo, sino principalmente con facultades de decisión. El presidente municipal viene a ser el

órgano ejecutivo por medio del que se realizan los acuerdos del Ayuntamiento". (Fraga, 1984, p. 223)

Esta definición deja clara la facultad que tiene el Ayuntamiento como órgano colegiado, al describirlo en cuanto un cuerpo deliberante en todas las decisiones que atañen al interés de la colectividad municipal y ubica en su justa dimensión al presidente municipal como el órgano ejecutor.

Teresita Rendón Huerta Barrera define al Ayuntamiento como órgano colegiado deliberante que asume la representación de un municipio; es decir, que tiene un doble carácter, porque es un órgano que toma decisiones en favor de los intereses municipales, pero también detenta la representación legal del municipio en todos los asuntos legales.

Como se observa, de las diferentes concepciones de Ayuntamiento abordadas se validan estructurar una definición propia, donde confluyan las ideas más significativas de todos los autores mencionados que permite depurara la línea de investigación en el presente ejercicio; así, el Ayuntamiento es: el órgano colegiado representativo de un Municipio, con facultades consultivas y de decisión que atañen al interés de la colectividad municipal.

2.4. El Cabildo

Precisado el concepto de Ayuntamiento, se antoja casi en automático abordar la definición del término cabildo; sin embargo, resulta obligado hacer antes un par de precisiones. En la tradición histórico-jurídica mexicana se hace referencia de manera casi sistemática al vocablo Cabildo de modo indistinto o como si fuera sinónimo de Ayuntamiento. Así, por ejemplo, la palabra cabildo, según el Diccionario de la RAE (2024) de la lengua española, proviene del latín "*capitulum",* vocablo con que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia. En algunas ocasiones,

se designaba con esta palabra a la propia sala de juntas donde se celebraban las reuniones. Por lo que el vocablo significa cuerpo, corporación o junta de capitulares.

El Diccionario Jurídico Mexicano (1993), lo define en los mismos términos al precisar que:

> I. (Del latín *capitulum)* cuerpo de eclesiásticos capitulares, den una iglesia, sinónimo de Ayuntamiento. Junta celebrada por el cabildo o también sala donde se celebra el cabildo. El cabildo es el antecedente más antiguo del ayuntamiento en la época colonial de América Latina, pues se identifica con los consejos medievales españoles que surgieron de la decadencia, ya evidente en los siglos XVI y XVII, del Municipio de origen romano. Según lo recogido por el propio Diccionario jurídico, se advierte que el término Ayuntamiento precede al municipio por ser este más antiguo, de origen esencialmente religioso por tratarse de pares capitulares.

Jaime Hernández Díaz, con relación al cabildo, precisa la importancia del primer cabildo creado en México y lo hace en los siguientes términos:

> Es por todos conocido que el primer cabildo establecido en el actual territorio mexicano fue la Villa Rica de la Veracruz y que con él fue trasladado a la antigua experiencia de los cabildos castellanos. Si para el caso español la política municipal no tomó la forma de una ley general, para América se localizan disposiciones un poco más duras y completas que en la península. (Hernández, 2007, p. 238)

Precisión histórica que deja clara la verdadera genealogía del municipio mexicano, cuando el propio autor lo vincula por línea descendente del mismo cabildo castellano, hace referencia a su paternidad institucional. Por otra parte, según lo refiere el propio autor, estuvo más duramente regulada que el propio cabildo castellano, quizá por la importancia que representaba para la Corona española y para la propia sociedad virreinal o por preconcepciones surgidas de la experiencia castellana. Sea como fuere, lo cierto es que había mayor control

regulatorio para el cabildo novohispano que para el propio ibérico. En esta misma línea se ubica Jaime Reyes Monroy, quien sostiene:

> El peso del ayuntamiento en la sociedad colonial es innegable, pues tenía bajo su control funciones tan importantes como la distribución de tierras, el establecimiento de los impuestos locales, la manutención de cárceles y caminos, la inspección de hospitales, la regulación de las festividades públicas, la supervisión de precios y la responsabilidad de la policía. (Reyes, 2009, 93)

Por su parte, Pedro Emiliano Hernández-Gaona (1991) refiere que la organización indígena que antecedió a la conquista fue retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus se convirtieron en caciques o señores, y su ciudad capital se convirtió en cabecera. En todas éstas debía instalarse un cabildo o Ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana. En otras palabras, las ciudades precortesianas de los pueblos mesoamericanos sirvieron de bastión para erigir los cabildos como instrumentos de gobierno y de control social.

Guillermo Porras Muñoz refiere la institucionalización del cabildo novohispano sobre la base de la costumbre y, en particular, señala lo siguiente:

> El primer cabildo instituido en el Nuevo Mundo continental fue el de la Rica Villa de la Vera Cruz, a donde llegaron los españoles el 22 de abril de 1519, se conoce las circunstancias de esta institución, aunque no la fecha y se sabe que fue formado por dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores y un alguacil mayor, teniendo como fundamento solo la costumbre. (Porras, 1987, pp. 33 y 34)

Para Teresita Rendón Huerta Barrera, los Cabildos formaron el gobierno de las ciudades bajo el régimen de la colonia, e incluso tiempo después de la emancipación novohispana, Al citar a Alcides Greca, señala que:

> Durante la conquista, cuando los adelantados, o sus lugartenientes fundaban una ciudad, nombraban a los miembros del cabildo. En lo sucesivo, los capitulares designaban, al término de su mandato, a los que debían reemplazarlos. No se permitía la reelección de los cesantes, lo que, por su puesto, se habría presentado a grandes corruptelas. Los gobernadores enviados por la Corona podían presidir las deliberaciones del Cabildo, pero les estaba prohibida toda injerencia que pudiera perturbar la libre decisión de sus miembros. (Rendón, 200, p. 14)

Este autor, hace referencia al cabildo como un cuerpo deliberante del Ayuntamiento; al respecto resulta obligado realizar un par de consideraciones, la primera en el sentido de que esta afirmación tan sencilla y clara tiene que ver con la línea de la estructura y el funcionamiento de los gobiernos municipales en muchos países. El término "cabildo" se utiliza comúnmente para referirse a un órgano colegiado que toma decisiones y realiza deliberaciones en el ámbito municipal.

El Cabildo, en este sentido, se considera un cuerpo deliberante que forma parte del Ayuntamiento, el que es la entidad responsable de la administración local. Este cuerpo puede estar compuesto por diferentes personas, como concejales o regidores, y su función principal es discutir y tomar decisiones en torno a asuntos relevantes para la comunidad y el municipio; en otras palabras, funciona como órgano de decisión.

La importancia de contar con un órgano deliberante como el Cabildo radica en la necesidad de promover la participación ciudadana y la toma de decisiones colectivas en el ámbito local. Al permitir que representantes elegidos deliberen sobre los asuntos municipales, se busca asegurar una mayor transparencia y legitimidad en la toma de decisiones que afectan a la comunidad, lo que se traduce en temas de mejores condiciones de vida, así como de gobernabilidad y gobernanza.

Sin embargo, también es importante señalar algunas críticas o limitaciones de esta postura. En algunos contextos, la función del cabildo es más ceremonial o simbólica, con un poder de decisión limitado y una influencia reducida en la toma de

decisiones clave en beneficio del interés municipal. Además, la forma en que se estructura y opera el cabildo varía significativamente de un lugar a otro, lo que dificulta generalizar su función y alcance.

Así entonces, se señala que el cabildo en efecto constituye un cuerpo deliberante del Ayuntamiento y que dicha afirmación se encuentra alineada y es coherente con la estructura y el funcionamiento de los gobiernos municipales en algunos países, particularmente en México. Actualmente, se observa que el cabildo se forma cuando en sesión de trabajo se reúnen todos los integrantes del Ayuntamiento. De manera que, si se define con palabras propias el vocablo "cabildo", se indica que es un órgano deliberante de un Ayuntamiento, que se reúne mediante sesión de trabajo para atender y resolver todas las cuestiones relativas al interés colectivo municipal.

2.4.1. *La función pública municipal*

La función pública es un factor esencial en cualquier Estado democrático, ya que se trata de un conjunto de actividades y responsabilidades desempeñadas por funcionarios y servidores públicos que tienen como objetivo garantizar el bienestar y el correcto funcionamiento de las instituciones, en este caso del Ayuntamiento.

Una de las principales características de la función pública es la legalidad, porque implica que los funcionarios deben tomar decisiones objetivas, justas y eficaces, basadas en la ley y en el interés público, sin verse influenciados por intereses personales o partidistas. Este principio fundamental sobre el cual descansa todo el andamiaje de la función pública en México (actuación administrativa regular) señala que el servidor público, en el ejercicio de sus atribuciones, solo se realiza aquello que la ley expresamente les faculta –con excepciones como las facultades discrecionales–, lo que se traduce en confianza de los ciudadanos en el sistema de gobierno para gestionar, administrar y ejercer

el gasto de los recursos y proveer los servicios públicos para que se materialicen en mejores condiciones de vida de los ciudadanos.

De acuerdo con el *Diccionario Jurídico Mexicano (1993)*, el significado de función pública es:

> La relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere del servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. Esta separación conceptual, no desvincula a la función pública con su objetivo que es la idea de "servicio" y que denomina la concepción europea de la función pública inspirada en el "servicio civil" británico. (p.1498)

El concepto de función pública transcrito, y que se refiere a la relación laboral existente entre el Estado y sus trabajadores, se basa fundamentalmente en los principios de actividad pública, servicio público, administrativo o servicio público. En términos generales, la función pública implica que los trabajadores del Estado desempeñen labores y responsabilidades en beneficio de la sociedad y del interés público.

La actividad pública se refiere a las tareas y funciones que realizan los empleados públicos en el marco de las instituciones estatales. Estas actividades están relacionadas con la gestión de los asuntos públicos, la toma de decisiones, la implementación de políticas y la prestación de servicios a la comunidad. El servicio público administrativo implica, entonces, que los empleados públicos están encargados de proveer y gestionar los servicios esenciales para la sociedad, como la educación, la salud, la seguridad, el transporte, entre otros. Estos servicios son responsabilidad del Estado y deben ser garantizados de manera eficiente y equitativa, por lo que, en este contexto, se afirma que, en efecto, la función pública es el resultado de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, que se basa en los principios de actividad pública, servicio público administrativo o servicio público. Estos conceptos enfatizan la importancia y protagonismo de los empleados

públicos cuando desempeñan sus labores en beneficio de la sociedad y el interés público.

Para Burgoa, la función pública se debe entender como una actividad mediante la que se manifiesta el poder público, y es, por tanto, una función de imperio. Sobre este particular sostiene que:

> La actividad en que se manifiesta el poder público del Estado, por lo que son *funciones de imperio.* Se traducen a su vez en múltiples actos de *autoridad* que pueden ser leyes, actos administrativos y actos jurisdiccionales, tipos que implican la base de la clasificación de las referidas funciones. Conforme a ésta hay funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales, ostentándose fases dinámicas de desarrollo del poder público estatal que es unitario. (Burgoa, 2003, p. 176)

Como una crítica respetuosa a tan insigne jurista, se debe señalar que la función pública no se limita únicamente a las funciones de "imperio". Si bien es cierto que, parte de la función pública implica el ejercicio del poder del Estado para imponer normas y hacer cumplir la ley, también incluye otras actividades que van más allá de ese ámbito. La función pública abarca la prestación de servicios públicos, la administración de recursos, la toma de decisiones políticas, entre otras responsabilidades. La visión de la función pública reducida exclusivamente a "funciones de imperio" puede conducir a una comprensión limitada de su naturaleza y alcance, porque no se reduce solo al ejercicio del poder coercitivo del Estado, sino que también implica una dimensión de servicio y atención a la ciudadanía.

Los empleados públicos desempeñan un papel fundamental en la provisión de servicios esenciales y en la promoción del bienestar de la sociedad. Así, por tanto, el enfoque reduccionista de las funciones de imperio lleva a una concepción autoritaria de la función pública, donde prevalece la idea de subordinación y control absoluto del Estado sobre los trabajadores. Es importante tener en cuenta que la función pública también está sujeta a principios rectores como la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, transparencia, rendición de cuentas y

respeto a los derechos humanos, por mencionar algunos, todos estos contemplados en el sistema jurídico mexicano.

De lo anterior se advierte que la postura de Ignacio Burgoa, que considera a la función pública como una función monolítica, limitada a las funciones de imperio, puede resultar imprecisa y no reflejar la complejidad y diversidad de la actividad pública. Es indispensable reconocer que la función pública abarca tanto aspectos de poder como de servicio a la sociedad.

De Pina y De Pina, (1997) definen el concepto de función pública como: “Actividad dirigida en la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, municipio o, en general, a cualquier órgano público”. (p. 297).

La definición citada es una perspectiva bastante amplia y general de lo que implica la función pública. Porque, según esta definición, la función pública se refiere a la actividad desempeñada por los empleados del sector público en la prestación de servicios que corresponden al Estado o a cualquier entidad pública (municipio). Esta definición reconoce la diversidad de servicios que se brindarían por el Estado y otros órganos públicos, y destaca que la función pública está dirigida hacia la realización de dichos servicios; sin embargo, ofrece un nicho de crítica en cuanto a su amplitud y falta de especificidad. Al incluir cualquier servicio correspondiente al Estado, municipio o cualquier órgano público, esto es dar lugar a ciertas confusiones o falta de claridad sobre los límites y alcance de la función pública, porque no se establece una distinción clara entre los diferentes niveles de gobierno, las responsabilidades específicas y las funciones concretas que deben llevarse a cabo.

Además de lo anterior, esta definición no menciona otros elementos importantes que suelen estar asociados a la función pública, como la imparcialidad, la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas y el servicio al interés general. Estos aspectos éticos y de gestión son fundamentales para garantizar una función pública eficiente y de calidad. La definición dada por los autores reconoce

la actividad dirigida a la realización de servicios correspondientes al Estado o entidades públicas; su falta de especificidad y omisión de otros elementos relevantes pueden limitar su aplicabilidad y comprensión completa de la función pública.

Para Rendón, la función pública es un vocablo que tiene su origen y difusión en la tradición administrativa anglosajona y al respecto menciona que:

> Utilizase este término, también, como sinónimo de lo que implica el *civil service;* expresión inglesa que fue popularizada por Sir Charles Trevelyan, quien explícitamente reconoce la dificultad para usar adecuadamente tal expresión.
> Abstractamente, el concepto de "funciones" va referido siempre a la actividad antecedente y consecuente, que, eslabonadas, van integrando las diversas fases del actuar de un órgano.
>
> En la teoría de la administración, la función pública es entendida como el conjunto de quehaceres que corresponden a la actividad administrativa del Estado. (Rendón, 2007, p. 14)

La posición de la autora representa en término generales una perspectiva ampliamente aceptada y respaldada en el ámbito académico y legal. La función pública se refiere a las tareas y responsabilidades que los empleados del sector público llevan a cabo en beneficio de la sociedad y del Estado. Estas funciones incluyen la planificación, la toma de decisiones, la implementación de políticas, la gestión de recursos y la prestación de servicios públicos. En este sentido, la actividad administrativa del Estado implica la organización y coordinación de los recursos disponibles para cumplir con los objetivos y responsabilidades gubernamentales en beneficio de los ciudadanos.

Es importante destacar que la posición de Rendón es objeto de crítica en algunos aspectos. Por ejemplo, algunos críticos argumentan que esta visión limita la función pública únicamente a la actividad administrativa, sin considerar otros

elementos igualmente relevantes, como la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones. No debe pasarse por alto que, en algunas teorías de la administración pública más recientes, se ha enfatizado la importancia de adoptar un enfoque más orientado hacia los resultados, centrándose en el logro de metas y objetivos concretos, en lugar de simplemente realizar tareas administrativas. Esta perspectiva más moderna busca una mayor eficiencia y efectividad en la gestión pública, promoviendo la innovación, la agilidad y la adaptabilidad a los cambios.

La posición de Rendón referente a la función pública como un conjunto de quehaceres que corresponden a la actividad administrativa del Estado es válida y respaldada, aunque es objeto de crítica en términos de su alcance y enfoque en comparación con versiones más contemporáneas de la administración pública.

Para Gabino Fraga, los términos “función pública” y “atribuciones del Estado” están íntimamente relacionados, aunque en la práctica se usan de manera indistinta, y esa confusión conceptual obliga a dotarlos de una significación exacta. En este sentido, sostiene que:

> El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma del ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución. (Fraga, 2003, p. 26)

La posición Gabino Fraga representa una perspectiva que busca distinguir –lo cual consigue –entre los poderes o facultades que el Estado tiene y las diferentes formas en que este ejerce esas facultades. Según esta posición, las atribuciones representan el contenido o el alcance de lo que el Estado puede o debe hacer. Estas atribuciones están preestablecidas en la legislación y definen las competencias y poderes del Estado en diversas áreas, como la legislación, la regulación, la

prestación de servicios públicos, entre otros. Las atribuciones son las bases legales que otorgan autoridad al Estado para llevar a cabo ciertas acciones y tomar decisiones en nombre de la sociedad y para beneficio de ella.

Por otro lado, el concepto de “función” se refiere a la forma en que el Estado ejerce esas atribuciones. Las funciones representan las diferentes actividades y tareas que se realizan para cumplir con las atribuciones establecidas. Estas funciones incluyen la planificación, la gestión de recursos, la toma de decisiones, la implementación de políticas, la supervisión y la rendición de cuentas.

La distinción entre atribuciones y funciones, propuesta por Fraga, permite analizar y comprender mejor cómo el Estado utiliza sus poderes y facultades para llevar a cabo acciones concretas en beneficio del interés colectivo. Al separar el contenido de lo que se puede o debe hacer (atribuciones) de la forma en que se realiza (funciones), brinda con esto una mayor claridad conceptual y facilita el estudio y análisis de la actividad administrativa del Estado. De esta manera, la posición de Gabino Fraga sobre la distinción entre atribuciones y funciones en la actividad administrativa del Estado proporciona una perspectiva muy útil y significativa para comprender cómo se estructura y se lleva a cabo la labor del Estado. Esta distinción permite analizar el contenido y la forma de la actividad administrativa de manera separada, lo que facilita el estudio y el análisis de las competencias y el ejercicio de poder por parte del Estado. Fernández (2003) citado por Adame, (2017) con relación al tema, sostiene que:

> Hablamos de función pública para referirnos a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad de donde proviene su indelegabilidad, cuya realización atiende el interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa. (p.154)

Esta perspectiva enfatiza la importancia de la función pública como una atribución exclusiva del Estado vinculada a su ejercicio de autoridad. Esta postura tiene algunos puntos fuertes, ya que reconoce el papel fundamental de la función pública como una actividad esencial para el funcionamiento del Estado. La idea de soberanía y la potestad de imperio subrayan la autoridad y el poder inherentes al Estado, lo que respalda la necesidad de que ciertas funciones sean llevadas a cabo exclusivamente por él. Esta "indelegabilidad" garantiza el ejercicio adecuado y el control estatal sobre aspectos críticos de la administración pública.

Sin embargo, esta postura también es objeto de crítica, ya que al afirmar que la función pública es la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, se interpreta como una visión restringida y limitada de las funciones de este. Lo anterior conlleva el riesgo de restar importancia a las otras actividades y servicios que son necesarios para el bienestar de la sociedad y que son realizados por entidades no estatales o en colaboración con ellas.

No pasa inadvertido que la afirmación de la indelegabilidad de la función pública plantea interrogantes en cuanto a la eficiencia y la capacidad de respuesta del Estado. En ciertos casos, la colaboración con actores no estatales o la descentralización de ciertas funciones puede resultar beneficiosa para agilizar la prestación de servicios y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Dicho, en otros términos, la postura de Fernández destaca la importancia de la función pública como una actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, basada en la idea de soberanía y la potestad de imperio. Aunque esta perspectiva resalta el carácter exclusivo del Estado en ciertas funciones, también es criticada por su limitación y su falta de consideración hacia la colaboración y la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Expuestas las diferentes opiniones por los autores citados con relación al término "función pública", para efectos estrictamente prácticos, en el presente trabajo de investigación, se propone una definición personal la cual queda del modo

siguiente: función pública es el término utilizado para identificar el conjunto de quehaceres que constituyen el espectro más amplio de todas las actividades administrativas del Estado. Resulta obligado concluir que la actividad administrativa del Estado se materializa en la función pública y reviste un papel fundamental en la gobernanza y la administración de un país. Los funcionarios públicos son responsables de implementar las políticas y programas gubernamentales, velar por la protección y promoción de los derechos ciudadanos, así como por la eficiencia y la transparencia en la gestión, uso y destino de los recursos públicos.

2.5. *Servicios públicos municipales*

Los servicios públicos desempeñan un papel fundamental en el desarrollo y el bienestar de una sociedad. Estos servicios abarcan áreas vitales como el suministro de agua potable, la gestión de residuos, la seguridad pública, el transporte y la educación. Hay diversas opiniones respecto al término, pero todos los autores destacan la importancia y el impacto de los servicios públicos en la vida de las personas y el desarrollo de las comunidades. *El Diccionario Jurídico Mexicano* (1993) define al servicio público del modo siguiente:

> Institución jurídica-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado, o por los particulares mediante concesión. (p. 154)

La definición transcrita contiene elementos que por su especial naturaleza resultan obligados señalar, como, por ejemplo, ser una institución cuyo titular es el Estado; es decir, corresponde a este y solo a este la titularidad, quien delega esa facultad a un particular mediante la figura de la concesión. Igualmente, debe analizarse la relación que guarda el servicio público con las necesidades colectivas, así como las condiciones con las que tienen que darse. La satisfacción personal de

las necesidades del ciudadano, poco importa, como lo señala Huerta Barrera, que exista suficiencia presupuestaria o no para cumplir con el cumplimiento de esas obligaciones exclusivas que corren por cuenta del municipio. Al ciudadano le interesa saber que sus necesidades inmediatas son debidamente atendidas. Es aquí donde la función pública municipal y los servicios públicos se entrelazan, que al ser contemplados por la norma constitucional, marcan obligatoriamente la línea de acción, sin excepción alguna, de los municipios mexicanos.

En la esfera del derecho administrativo, la actividad de la administración pública se traduce como "servicio público" orientado a la satisfacción de las necesidades colectivas; y todo servicio público contiene elementos muy precisos que le revisten sus características especiales. Así, por ejemplo, lo refiere Huerta al señalar: En general, todo servicio público contiene los elementos siguientes:

> a) La materia objeto del servicio, o sea, el fin de la presentación, que puede ser político, como cuando se trata de preservar el orden público, jurídico por ejemplo la administración de justicia; social como la educación, la salud pública, o económica, cuando se refiera al presupuesto, los impuestos, etc.
> b) La gestión del servicio, o sea su presentación concreta, se refiere al factor técnico capaz y capacitado para realizarlo, que es lo que se designa con el nombre de personal o funcionario del servicio
> c) Los medios económicos, en general, con los medios materiales, esos elementos necesarios para hacer posibles las acciones que han de realizar el personal del servicio. (Rendón, 2007, p. 153)

En pocas palabras, los elementos que señala la autora tienen que ver con lo que la administración pública municipal está obligada a hacer (tarea, condición y norma), a cargo de quienes deben saber hacerlo y dentro del costo presupuestal.

Los servicios públicos municipales están expresamente consagrados en la CPEUM (2023), en su artículo 115, fracción III que al respecto dispone:

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

a) Agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos;

b) Alumbrado público.

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

d) Mercados y centrales de abastos;

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, Policía preventiva municipal y tránsito y;

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

Los servicios referidos constituyen *per se* un espectro específico y funcional a cargo del municipio mexicano, o lo que algunos autores denominan como "competencias exclusivas". Pero también existen algunos otros adicionales que tienen que ver con responsabilidades concurrentes, como el caso de la educación, la seguridad, el acceso y saneamiento de agua, por mencionar algunos, así como aquellos que los propios municipios decidan, en función de sus necesidades demográficas y socioeconómicas.

En esta línea argumentativa se ubican Revuelta Vaquero y Valls, para quienes el artículo 115 constitucional es la base de este nivel de gobierno en México, y afirman que todo lo que se encuentra en ese numeral está relacionado con el municipio, es decir, sus funciones y servicios públicos, sus facultades exclusivas y la base de su administración. Muy conveniente resulta la precisión vertida por los autores en cita, al marcar la diferencia entre función pública municipal, por un lado, y, por el otro, la prestación de servicios públicos municipales, pero además también que hay atribuciones facultativas en favor del municipio más allá del propio artículo 115 Constitucional, así lo señalan cuando sostienen que:

> Lo anterior no quiere decir que no existan otros artículos constitucionales que aborden al Municipio y le deleguen atribuciones. Una revisión de nuestra Carta Magna nos muestra que, en materia de servicios públicos, existen dispositivos que le confieren al gobierno municipal una serie de funciones como los artículos 3, 21 y 27. (Vaquero, y Valls, 2012, p. 66)

Postura muy similar se aprecia en Eduardo López Sosa, cuando señala que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica la obligación expresa a cargo de los ayuntamientos de dar respuesta a las necesidades colectivas de los ciudadanos de un municipio mediante la proveeduría de los servicios públicos; puntualiza tres aspectos fundamentales que él califica como dignos de observarse de la siguiente manera:

> Los servicios públicos municipales que se indican se dan de manera enunciativa, más no limitativa, es decir, según los recursos y tipologías municipales, serán los servicios que el municipio preste. La posibilidad de asociación con otro municipio, sobre todo conurbados, para la eficaz prestación de servicios públicos. Sólo se expresan los servicios públicos a cargo del Municipio, aunque no se conceptúa el término servicios públicos. (López, 2019, p.143)

La precisión realizada por el autor citado deja en claro que el catálogo de servicios públicos que debe prestar el municipio debe ser considerado como un techo mínimo en los satisfactores en favor del ciudadano municipal. Para Gabino Fraga, el servicio público es solo una parte de la actividad del Estado que es creada con la finalidad de satisfacer las necesidades sociales y distingue dentro de la actividad administrativa del Estado, dos aspectos torales: el primero que tiene que ver con dar órdenes y el otro con el de prestar servicios.

La postura del jurista Fraga (1984) sostiene que el servicio público es solo una parte de la actividad del Estado y que se crea con la finalidad de satisfacer las necesidades sociales. Además, Fraga distingue dos aspectos del servicio público:

el primero está relacionado con dar órdenes, mientras que el segundo se refiere a la prestación de servicios. Al respecto, es necesario realizar un par de consideraciones; en primer lugar, es importante reconocer que el servicio público es una función esencial del Estado, que tiene como objetivo satisfacer las necesidades y garantizar el bienestar de la sociedad en general.

En este mismo sentido, el Estado asume la responsabilidad de proporcionar servicios esenciales, como la educación, la salud, la seguridad, la justicia, entre otros, para garantizar el desarrollo y la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, al afirmar que el servicio público es solo una parte de la actividad del Estado, se minimiza la importancia y el alcance de esta función. El servicio público no solo abarca la prestación de servicios, sino también la regulación, la supervisión y la toma de decisiones que tienen un impacto significativo en la sociedad. La actividad del Estado con relación con el servicio público va más allá de la simple prestación de servicios y abarca aspectos como la planificación, la gestión, la asignación de recursos y la protección de los derechos de los ciudadanos, de tal manera que la visión del autor citado resulta una visión reduccionista para el caso.

La diferenciación propuesta por Fraga entre dar órdenes y la prestación de servicios dentro del servicio público puede ser cuestionada. En realidad, el servicio público implica tanto el ejercicio de autoridad y poder por parte del Estado, como la entrega real y eficiente de servicios esenciales a la comunidad. Ambos aspectos son interdependientes y se complementan entre sí para lograr los objetivos de satisfacer las necesidades sociales y garantizar el bienestar colectivo; es decir, no están desvinculados entre sí ni pertenecen a categorías diferentes dentro de la función pública.

Es importante destacar que el servicio público no es exclusivo del Estado. En muchos casos, se encuentran servicios públicos prestados por entidades privadas o en asociación público-privada. Estas formas de colaboración tienen beneficios en

términos de eficiencia, innovación y calidad en la prestación de servicios públicos, como sucede con el transporte público municipal.

De este modo, es posible válidamente afirmar que, si bien es cierto que, el servicio público es parte de la actividad del Estado que tiene como objetivo satisfacer las necesidades sociales, también es cierto que es necesario reconocer su importancia integral y su impacto en la sociedad en general. La prestación de servicios y el ejercicio de autoridad son aspectos interrelacionados del servicio público.

Según Alcides Greca (s.f.) citado por Adame (2009), toda prestación concreta del Estado o actividad relacionada con las necesidades públicas debe considerarse como tal. En el tema ahonda lo siguiente:

> Es toda prestación concreta del Estado o de la actividad que, atendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la administración pública o indirectamente por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deben prestarse, a fin de asegurar su mejor costo, efectividad, continuidad y eficacia. (p. 171)

La opinión de Alcides Greca relata que los servicios públicos son prestaciones concretas para satisfacer las necesidades públicas, es decir, del interés colectivo. La perspectiva de Greca hace énfasis en la importancia de que los servicios públicos estén destinados a satisfacer necesidades que son de interés general, y que esta necesidad colectiva es precisamente la que justifica su existencia porque proporcionan los cimientos necesarios mínimos para el bienestar de los ciudadanos. A la par de que promueven la equidad, impulsan el crecimiento económico y contribuyen a la sostenibilidad ambiental y la seguridad social.

Expuesto lo anterior, resulta conveniente intentar aportar una definición propia que permita transitar con la definición conceptual del término para los efectos que se persiguen con la presente investigación. Así, entonces que por servicios públicos debe entenderse como aquella actividad administrativa del Estado consistente en proveer la necesidad general.

En conclusión, los servicios públicos municipales desempeñan un papel fundamental en la calidad de vida de los ciudadanos y en el funcionamiento eficiente de las comunidades locales. La gestión adecuada de estos servicios, como el suministro de agua, la recolección de residuos y el mantenimiento de la infraestructura urbana, no solo satisface las necesidades básicas de la población, sino que también contribuye al desarrollo integral de la sociedad. Es precisamente aquí donde la autonomía municipal en la administración de estos servicios es esencial para adaptarse a las particularidades y demandas específicas de cada localidad, con lo que se fomenta la participación ciudadana y se fortalecela identidad y cohesión comunitaria. En este sentido, es imperativo que las políticas públicas respalden la descentralización y empoderamiento de los gobiernos locales, lo que garantiza una prestación eficiente, equitativa y sostenible de los servicios públicos municipales en beneficio de la ciudadanía.

Capítulo 3

La evolución del Municipio mexicano (1519-2024)

Sumario: 3.1. El Municipio en México. 3.2. El Cabildo de La Villa Rica de la Veracruz. 3.3. El Cabildo Novohispano. 3.4. El Municipio en el México independiente. 3.5. Transición histórica y constitucional del Municipio.

Si es verdad, como afirmara Joseph Ortolan, que "todo jurista es historiador y todo historiador jurista", llega el momento en la investigación de reflexionar como si se fuera del origen y evolución del municipio en México, el que ha sido marcado por una serie de acontecimientos históricos que han dejado una huella profunda en el imaginario colectivo como nación. Como afirmara González, (1987) México es municipal por naturaleza, por su índole topográfica, pero además por sus valores, creencias y símbolos compartidos por la población, que explican en gran medida la acentuada interacción personal y de proximidad local. El municipio mexicano representa el ente jurídico-político con una extraordinaria capacidad de resiliencia, que ha sido capaz de encontrar la forma de adaptarse y pervivir, más allá de los acontecimientos históricos o, mejor dicho, a pesar de todos los acontecimientos disruptivos que ha experimentado México a lo largo de su historia. Los municipios son un reflejo fiel de su rica historia.

Es imposible indagar en las entrañas de la nación mexicana –en términos históricos y jurídicos–sin entender que el municipio (la patria chica) se encuentra indisolublemente **a**dherido a él desde la época prehispánica. No es coincidencia que muchos historiadores y juristas encuentren en las civilizaciones indígenas, como los mexicas, purépechas y mayas, sistemas de gobierno local muy similares debido al grado de interacción y difusión cultural: el *Altépetl* y sus *Calpullis,* caso de los mexicas; *el Irechequa,* de los purépechas; *y el Halach Uinic,* de los mayas*.* Estos constituían la base de la organización política, social y administrativa de estos pueblos mesoamericanos antes del trasplante de cabildo castellano.

No pocos historiadores y antropólogos los consideran como antecedentes prehispánicos del municipio mexicano, el que ha experimentado una evolución significativa a lo largo de la historia, desde esas raíces prehispánicas hasta el municipio actual (2024) para convertirse en una parte esencial del sistema político y administrativo de México. Los siguientes subcapítulos dan cuenta puntual de esta riqueza evolutiva y cómo se dio esa transformación.

3*.1. El municipio en México*

Los antiguos pueblos mesoamericanos lograron desarrollar un compacto poderío militar, lo que les permitió conseguir avances significativos en los campos de las ciencias y las artes (astronomía, agricultura, arquitectura etcétera) de manera que, cuando se habla de su organización política y social, se afirma con absoluta certeza de que constituían sociedades bien estructuradas, por un lado, se encontraban los nobles, sacerdotes y guerreros como parte de la casta privilegiada, y, por otro lado, existían los agricultores, artesanos y comerciantes. Es lógico suponer, por tanto, que la organización social estuviera estrechamente ligada a un ámbito espacial determinado, lo que bien califica como un “proto-Municipio americano”, el que presenta algunas características que resultan particularmente interesantes; así, por ejemplo, la referencia que al respecto hacen Ochoa y Sánchez, cuando señalan:

> El elemento esencial que caracteriza a las 31 entidades federativas es el cimiento mesoamericano, una trama en la que destacan ciertos elementos, por ejemplo, una particular capacidad para ordenar los territorios y las sociedades, o el papel de las sociedades como goznes del mundo mesoamericano. Teotihuacan fue sin duda el centro gravitacional, sin que eso signifique que restemos importancia al papel y a la autonomía de ciudades tan extremas como Paquimé, al norte; Tikal y Calakmul, al sureste; Cacaxtla y Tajín, en el oriente, y el reino purépecha michoacano en el occidente: ciudades extremas que se interconectan como otras intermedias igualmente importantes. Ciencia, religión, conocimientos, bienes de intercambio fluyeron a lo largo y ancho de Mesoamérica mediante redes de ciudades. (Ochoa, y Sánchez, 2011, p. 7)

La postura expuesta por Ochoa y Sánchez se centra en la idea de que el cimiento mesoamericano constituye un elemento esencial en la identidad y desarrollo histórico de las actuales 32 entidades federativas de México, con lo que se considera a Mesoamérica como una trama cultural, política y económica altamente interconectada, donde las ciudades desempeñaban un papel central como nodos de intercambio, conocimiento y organización territorial.

Una posición muy similar tiene Florescano, cuando alude la interacción de los pueblos mesoamericanos del modo siguiente:

> Mesoamérica fue hitada por numerosos conjuntos étnicos, desde los remotos olmecas, zapotecas, toltecas y mayas, hasta los propios chichimecas que invadieron el valle de México al comienzo del siglo XII. En cada una de esas regiones el predominio de esos grupos le impuso el nombre al territorio, el pueblo o al señorío, un fenómeno común en toda Mesoamérica. (Florescano, 2012, p. 3)

Hay, sin embargo, posiciones discrepantes que plantean la duda histórica de si realmente existió el municipio en el México prehispánico; y en esta línea del escepticismo histórico municipal se ubica Rendón, en el tema refiere:

> Conviene ahora plantear aquí, la ancestral problemática doctrinaria acerca de si realmente existió el Municipio en el México prehispánico. Un gran número de estudiosos de esto temas aseguran que el Municipio fue conocido entre los aztecas con el nombre de “calpulli” y que éste, cumplía con las tareas que vendría siendo equivalentes a la de los Municipios Europeos. (Rendón, 2007, p. 90)

La postura de Rendón, que cuestiona la existencia del municipio en el México prehispánico y afirma que los *calpullis* de los aztecas eran equivalentes a los municipios europeos, es una perspectiva controvertida, tal y como se advierte de las siguientes consideraciones: en primer término, existe un error generalizado por parte de muchos teóricos del municipio mexicano en utilizar los vocablos *Calpulli* y *Altépetl* como si estos fueran sinónimos cuando no lo son, ya que representan dos figuras diferentes.

Después se tiene la evidencia histórica; la idea de que los *calpullis mexicas* eran equivalentes a los municipios europeos se basa en la suposición de que tenían estructuras de gobierno y funciones similares. Sin embargo, la evidencia histórica y un análisis cuidadoso de fuentes y documentos para respaldar tal afirmación sugiere que esto no es así. Más allá de las posturas repetitivas por algunos investigadores, las diferencias culturales y políticas comparar directamente las estructuras prehispánicas con las europeas es problemático, ya que las sociedades aztecas –mexicas siendo más precisos– y europeas tenían diferencias culturales y políticas significativas.

En esta línea argumentativa negacionista se encuentran Muñoz y Ruiz Massieu (2002) cuando, sobre el tema, señalan que los historiadores son inexactos al referenciar al *calpulli* y más aún cuando intentan definirlo. La postura de los investigadores representa un enfoque valioso en la investigación histórica. Sin embargo, como con cualquier perspectiva, también es importante considerar algunas críticas y consideraciones, como son la falta de definición precisa, porque, tal y como lo mencionan los autores, no se ofrece una definición precisa del

“calpulli”. Esto puede ser problemático, ya que la falta de una definición clara dificulta la comprensión de esta unidad de organización y sus funciones específicas.

Otro tema representa la polivalencia interpretativa, ya que la interpretación del *calpulli* varía entre diferentes historiadores. Algunos lo analizan como una entidad con funciones más amplias y otras estructuras de gobierno, mientras que otros lo consideran más como una unidad de parentesco o comunidad local. En esta misma línea, la evolución a lo largo del tiempo; la organización del *calpulli* habría evolucionado y su papel y funciones también haber variado en diferentes etapas de la historia *mexica*, por lo que es necesario considerar las dinámicas temporales y la evolución de esta estructura.

Un elemento extra lo representa la complejidad de la sociedad *mexica*, con múltiples estratos y estructuras de gobierno. Comprender plenamente el papel del *calpulli* requiere un análisis más profundo de cómo encajaba en el contexto general de la civilización mexica. Y finalmente, la cuestión relativa a la diversidad regional es importante recordar que las estructuras de gobierno y organización local varían en diferentes regiones de Mesoamérica. No todas las comunidades indígenas tenían una organización idéntica. La perspectiva de Muñoz y Ruiz Massieu resaltan la importancia del *calpulli* en la organización *mexica* y su base en vínculos de parentesco y territorio. Sin embargo, es esencial seguir investigando y cuestionando sobre la base de evidencias objetivas para comprender la complejidad y las funciones precisas de esta unidad de organización en su contexto histórico.

Para López (2007), el surgimiento del municipio en México nada tiene que ver con el paralelismo que algunos autores pretenden establecer con algunas instituciones mesoamericanas. Es muy tajante su postura cuando sostiene:

> El municipio no surge en América, pues antes de la llegada de los españoles; si bien es cierto que existían comunidades de grupos étnicos también lo es que su organización social era muy primitiva y su cultura apenas se iba delineando y conformando, y aunque algunos autores han tratado de establecer un cierto

> paralelismo con las instituciones europeas, lo cierto es que si hiciéramos una comparación con las instituciones de la época entre Europa y América para 1492, veremos que en nada existe similitud, pues mientras Europa ya llevaba 1500 años después del nacimiento de cristo, la América, culturalmente hablando apenas se encontraban los grupos sociales en un incipiente Neolítico. (López, 2007, p.30)

La postura del autor López se construye sobre la base de un error histórico y una preconcepción negativa que le resta validez, ya que la generalización sobre todas las culturas prehispánicas de América y la afirmación en el sentido de que su organización social era muy primitiva y que su cultura apenas se estaba formando. Esto parece evidenciar el desconocimiento de la diversidad de culturas y estructuras de gobierno en América antes de la llegada de los europeos, como los *purépecha*s, *mexicas*, mayas, incas y muchas otras civilizaciones avanzadas, además de la complejidad de las sociedades prehispánicas, que tenían sistemas políticos, económicos y sociales sofisticados. Las ciudades-Estado, la agricultura avanzada, la escritura y la astronomía son ejemplos de logros en diversas culturas indígenas. Por lo que resulta un atrevimiento inexcusable del autor considerar a todas las sociedades americanas como culturalmente incipientes.

Ahora bien, del ejercicio comparativo realizado por López entre las instituciones de Europa y América en 1492, este resulta reduccionista, pues su enfoque no considera que las sociedades tenían diferentes historias y condiciones de desarrollo, y que comparar directamente a las sociedades europeas con las americanas puede ser simplista, dada la naturaleza de sus propios contextos históricos y geográficos. La dura adjetivación hecha por el autor, en el sentido de que las culturas americanas eran "primitivas", son producto de una visión eurocéntrica y despectiva, más allá del ejercicio comparativo que realiza para sostener que el municipio como institución jurídica y política surgió en Europa que nada tiene que ver con las figuras americanas de la época.

Para Ops Capdequi (1963), el municipio americano es un fiel trasplante de lo que fue el municipio castellano de la Edad Media, y justo cuando se produjo el descubrimiento de América, este se encontraba en su peor momento. Sin embargo, el “trasplante” hecho por los españoles en las nuevas tierras descubiertas le permitió recobrar su antiguo vigor, con lo que se logró incluso conseguir una vitalidad sorprendente dadas las nuevas condiciones geográficas y sociales del Nuevo Mundo.

Capdequí plantea una continuidad histórica, ya que la afirmación de que el municipio en América fue modelado según las instituciones municipales castellanas de la Edad Media resalta la influencia cultural y política de España en el Nuevo Mundo. Esto muestra en gran medida la continuidad histórica en la forma en que se estructuró el gobierno local. La idea de que el municipio se revitalizó en América demuestra que esta institución fue capaz de adaptarse a las nuevas condiciones geográficas y sociales del continente, lo que muestra su plasticidad, versatilidad y capacidad para evolucionar; es decir, la resiliencia municipal fue puesta a prueba como condición de pervivencia en el Nuevo Mundo. No pasa inadvertido que dicha postura también tiene algunos cuestionamientos, como, por ejemplo, la de una visión simplificada de la historia de América, al presentar el trasplante del municipio como un proceso sin fisuras y beneficioso en todos los aspectos.

En conclusión, la discusión de la existencia de instituciones parecidas al municipio en la América precortesiana refleja la diversidad y complejidad de las culturas indígenas en el continente. Si bien la existencia de algunas similitudes pueden sugerir como antecedente del gobierno local estas formas prehispánicas de organización jurídica y política, la evidencia demuestra que no fueron tales; en otras palabras, es objetivamente inexacto sostener la existencia de un antecedente municipal mexicano a partir de estas formas de gobierno de los pueblos mesoamericanos, no se compara lo incomparable, lo que, por otra parte, no les resta importancia, porque en términos históricos sigue siendo fundamental para

comprender plenamente las formas de organización política y social de todos estos pueblos.

3.1.1. El Altépetl

La figura del "*Altépetl*" es un concepto fundamental en la organización política y social de las civilizaciones prehispánicas en Mesoamérica, especialmente entre los aztecas y otros grupos *nahuas*. El "*altépetl*" representa una unidad política y territorial que desempeñó un papel crucial en la estructura de gobierno de estas culturas.

El "*Altépetl*" fue una figura central en la organización política y social de las civilizaciones mesoamericanas antes de la llegada de los europeos. Su importancia radica en su papel como unidad política y territorial, que permitía la organización y el gobierno de las comunidades indígenas en Mesoamérica. El significado etimológico de la palabra *Altépetl*, según el diccionario *náhuatl*-español, basado en los diccionarios de Alonso de Molina (2014), con el *náhuatl* normalizado y el español modernizado significa: pueblo de todos juntamente.

Por otra parte, Dehouve respecto al término *Altépetl* afirma que es un difrasismo lingüístico y lo define del modo siguiente:

> *Altépetl* es un término compuesto de dos palabras de la lengua náhuatl: *atl (*agua*), tepetl (*cerro*).* Designa a las ciudades del México central antes de la Conquista y durante dos siglos después, cuando menos. Según García Martínez (1987: 72-7), el mismo binomio existe en *totonaco*, t*epehua* y *otomí* (poblaciones que vivían, entre los lugares, en la Sierra Norte de Puebla [estudiada por el autor]. (Dehouve, 2016, p. 3)

Esta palabra compuesta o difrasismo, afirma el autor, ha presentado una serie de tropiezos en su traducción al español, porque esta fue hecha por españoles del siglo XVI que lo tradujeron de modo inexacto, como “pueblo”. Los propios investigadores modernos han reproducido el error al hacerlo como “pueblo” o “ciudad”, con lo que establecen una equivalencia directa entre el término y un asentamiento de población concreto. Es el propio Dehove quien propone corregir el error al precisar que fue por medio del difrasismo “agua/cerro” que los *mexicas* quisieron expresar que los hombres viven en sociedad, en torno a una montaña que representa el centro del mundo (por el intermediario de su réplica local), fuente de agua y fertilidad, fundamento del linaje real y de su legitimidad, origen de la vida y la historia.

El *Altépetl* era una suerte de país independiente, porque además de su gobierno, tenía también su propia cultura identitaria; así lo sostiene Navarrete cuando afirma lo siguiente:

> Cada *Altépetl* era como un país independiente, pues no solo tenía su propio gobierno, sino también su propia identidad cultural y étnica que lo distinguía de sus vecinos. Tenían también su propia historia que contaba la manera en que fue fundado y la manera en que mantuvo su independencia, aún si tenía que aceptar la dominación de un altépetl más poderoso. Cada altépetl tenía, además, su dios patrono, es decir, una deidad que lo protegía y que lo representaba, como hacen los santos patronos de los pueblos en la actualidad. (Navarrete, 2023, p. 2)

La opinión de Navarrete merece un análisis de cada uno de los puntos que identifica en el *Altépetl.* En primer término, es cierto que los *Altépetl* tenían sus propios sistemas de gobierno, pero es importante destacar que muchos de ellos estaban vinculados a estructuras de poder más amplias, como la Confederación *Mexica*, lo que implicaba cierta jerarquía y control centralizado, por lo que la independencia real variaba entre diferentes *Altépetl*. Con relación a la identidad cultural y étnica, es válida en términos generales, pero también había similitudes culturales entre ellos, como la lengua náhuatl que se hablaba en muchas regiones.

En cuanto a lo sustentado de que cada *Altépetl* tenía su independencia, es conveniente precisar que, ciertamente, tenía su propia historia, pero también experimentaron períodos de subyugación por parte de otros señoríos y *Altépetls* más poderosos, lo que socavó su independencia.

Bernardo García Martínez se aventura a definirlo a partir de lo que él identifica como una palabra más adecuada, y en este tenor sostiene lo siguiente:

> Tratando de definir a este cuerpo con una palabra más adecuada que señorío, historiadores mordernos han recurrido a conceptos de tipo *ciudad-estado.* Cada señorío mesoamericano era, en efecto, un pequeño estado, (con mayor o menor grado de independencia), pero mejor aún, tenía su propia forma de designarse a sí mismo. En náhuatl se le conocía como *altépetl.* (García, 2023, p. 2)

De la anterior opinión se válida colegir que, para Bernardo García, el término "señorío" no es la descripción más precisa de las entidades políticas en la Mesoamérica prehispánica y que el concepto de "ciudad-Estado" se ajusta mejor a la realidad de estas sociedades El autor aboga por una terminología más precisa y culturalmente relevante al describir las entidades políticas mesoamericanas. La propuesta de "ciudad-Estado", por otra parte, captura mejor la diversidad y autonomía de estas sociedades, así como su autodenominación en sus propios términos, lo cual no sugiere cierta similitud con los gobiernos locales.

De lo dicho hasta este punto es necesario precisar para efectos de evitar digresiones conceptuales, que contrario a lo que sugieren algunos autores, el *Altépet*l y el *Calpulli, no* son entidades políticas iguales, si no bien diferenciadas, en la organización teocrática militar prehispánica de Mesoamérica, especialmente en el ámbito de la civilización mexica. A continuación, se precisan algunas de sus diferencias: ambos, el *Altépetl* y el *Calpulli* representaban formas de organización comunitaria en la sociedad azteca. Ambos conceptos se centraban en estructuras colectivas que abarcaban múltiples aspectos de la vida comunitaria. Tanto el

*Altépetl c*omo el *Calpulli* estaban vinculados a la tierra. El *Altépetl* se traduce como "agua-montaña", simbolizando la conexión con la geografía, mientras que el *Calpulli* estaba asociado a unidades familiares que compartían tierras comunales.

El *Altépet*l se refería a una entidad política y territorial más amplia, equivalente a una ciudad-estado. Era gobernado por un t*latoani* (gobernante) y un consejo de nobles. En contraste, el *Calpulli* era una unidad más pequeña y descentralizada, a menudo centrada en la familia extendida; el *Altépetl* tenía además una estructura de gobierno más centralizada. El *Calpulli* operaba con una estructura más local y descentralizada. La autoridad en el *Calpulli* a menudo recaía en líderes elegidos localmente y estaba más enfocada en aspectos familiares.

3.1.2. La Organización

La organización del *Altépetl,* como una unidad política fundamental en la Mesoamérica prehispánica, encierra una riqueza de características únicas y complejas que reflejan la complejidad de las sociedades indígenas de la región. Estos *Altépetls* eran más que simples comunidades; eran auténticas entidades políticas con su propia estructura de gobierno, sistema social, economía, cultura y religión. En este apartado se explora las principales características que definían la forma de organización del *Altépetl* y cómo esta estructura desempeñó un papel central en la vida de las civilizaciones mesoamericanas, específicamente de los *mexicas*.

Bernardo García Martínez ofrece una puntual descripción en la forma y estructura que presentaba la organización del *Altépetl,* y en este sentido señala:

> Su cabeza visible era el *tlatoani* (plural de t*latoque*), que equivale a “rey” o “señor”, perteneciente a un linaje que fundaba su legitimidad política en antiguas tradiciones y debajo del cual había nobles de diversos rangos. Asimismo, cada *altépetl* tenía

términos jurisdiccionales o territoriales más o menos bien delimitados. (García, 2003, p. 5)

La opinión de Bernardo García destaca la importancia de la figura del *tlatoani* y la estructura de gobierno en los *Altépet*l de la Mesoamérica prehispánica, en virtud de que el *tlatoani* era la figura principal en la estructura de gobierno de un *Altépetl* y que su título equivalía a "rey" o "señor". Esto subraya la autoridad centralizada y la jerarquía en la sociedad mesoamericana, donde el *tlatoani* ejercía un poder significativo y se consideraba como un líder supremo, además de destacar que el linaje del *tlatoani* se basaba en antiguas tradiciones, lo que indica que la legitimidad política estaba vinculada a cuestiones de herencia y de historia familiar (nobleza mesoamericana). El hecho de que hubiera nobles de diversos rangos debajo del tlatoani destaca la existencia de una jerarquía social en la sociedad mesoamericana. Cada noble tenía su propio estatus y funciones dentro de la estructura de gobierno; mención aparte merece lo a relativo la jurisdicción y territorio, puesto que evidencia la organización de las tierras y la importancia de la delimitación de territorios en la estructura de gobierno de los *Altépetl.*

Para Florescano (2022), el *Altépet*l se organizaba en términos territoriales en barrios divididos en cuatro, seis, ocho o diez de manera simétrica. Estos barrios recibían la denominación de *calpulli* orientado hacia los puntos cardinales. Asimismo, cada uno de los *calpules* que componían el *Altépetl* tenía su propio jefe*,* que era la cabeza del linaje a quien pertenecía una porción del territorio del Altépetl en propiedad privada.

La organización del *Altépetl* en la Mesoamérica prehispánica representó una estructura política y social compleja y única. Estos "pequeños Estados" o ciudad-Estados independientes, como se les conoce a menudo, estaban gobernados por un *tlatoani*, equivalente a un rey o señor, cuya autoridad se basaba en tradiciones y legados familiares. Cada *Altépetl* tenía territorios jurisdiccionales bien definidos y una jerarquía de nobles que cumplían funciones específicas en la sociedad. La

organización del *Altépetl* también se destacaba por su autonomía relativa y diversidad en el grado de independencia entre diferentes *Altépetl*. Si bien compartían características comunes, como una deidad patrona y una identidad cultural, también había variaciones significativas en términos de tamaño, recursos y relaciones exteriores.

3.1.3. La gobernación

El sistema de gobierno del *Altépetl* en la Mesoamérica prehispánica es un tema de gran relevancia histórica y cultural. Estas ciudades-Estado independientes, que se encontraban en la base de las civilizaciones como los *mexicas*, se caracterizaban por una compleja organización política y social. En este contexto, es esencial explorar y comprender cómo funcionaba este sistema de gobierno, que incluía figuras de liderazgo, estructuras administrativas, jerarquías sociales y prácticas culturales únicas.

Cómo ha quedado claro en líneas precedentes, el *Altépetl* y su estructura de gobierno giraba en torno al señor soberano o *tlatoani.* Es de esperarse entonces que esta forma de gobierno se construyera sobre la base de la "realeza sagrada" que, según Daniéle Dehouve debe entenderse del modo siguiente:

> La realeza sagrada sebe ser distinguida de otros tipos de realeza más conocido de nosotros, como la realeza de derecho divino y la monarquía absoluta que existió en Francia entre el siglo VIII y XVI. La realeza sagrada representa una forma de sociedad cuyos teóricos fueron James Frazer (1911-1915) y Arthur M. Hocart (1936) muy común en el mundo entero, desde la India antigua, Oceanía y el África contemporáneas, es un sistema social caracterizado por una relación específica entre el campo político y el religioso. Un personaje central o un grupo de personajes reales solidarios dispone de la facultad de promover la prosperidad del grupo social por medio de su actividad ceremonial. (Dehouve, 2016, p. 5)

Como se advierte, la postura de Dehouve ofrece en primer término una perspectiva comparativa que ayuda a comprender mejor la diversidad de sistemas políticos y su relación con lo religioso en todo el mundo. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que cada sociedad tiene sus propias particularidades y contextos históricos, por lo que no se aplican las mismas categorías de análisis de manera uniforme. La relación política y religiosa que destaca implica una interrelación entre lo político y lo religioso que resulta importante para comprender cómo el poder político y la autoridad religiosa se entrelazaban en las sociedades mesoamericanas.

Enrique Florescano (2022) sostiene que el poder, como elemento de gobernación, se encontraba estrechamente vinculado a la genealogía; así pues, el argumento que fortaleció la legitimidad del gobernante, en otras palabras, disponer de genealogías ancestrales, permitía reclamar derechos de posesión sobre cierto territorio.

Raúl Heliodoro Torres respecto a la gobernación del *Altépetl* nos señala que*: "*Un rasgo característico del *Altépet*l es la estructura piramidal del poder, definida por la existencia de una jerarquía señorial determinada por los lazos consanguíneos o alianzas matrimoniales, y por relaciones de lealtad y subordinación" (Torres, 2003, p.19)

La perspectiva presentada por Heliodoro Torres de la gobernación del Altépetl resalta un aspecto crucial de la estructura política en la Mesoamérica prehispánica. Su observación de la estructura piramidal del poder, basada en vínculos consanguíneos, alianzas matrimoniales, lealtad y subordinación, refleja una conexión profunda de cómo se establecía y mantenía el gobierno en estas sociedades, lo que también resalta la importancia de las relaciones personales y familiares en la política mesoamericana. La jerarquía señorial no solo se basaba en la autoridad formal, sino también en la lealtad y el compromiso interpersonal.

Es relevante destacar que esta perspectiva arroja luz la flexibilidad y adaptabilidad de las estructuras políticas en las culturas mesoamericanas. A pesar de las diferencias en la organización política en comparación con sistemas europeos contemporáneos, las sociedades mesoamericanas tenían sistemas efectivos de gobierno basados en sus propias tradiciones, valores y cosmovisión. Es decir, no hay evidencia histórica objetiva que demuestre la analogía institucional entre el *Altépetl* y con el cabildo castellano, pese a lo que muchos historiadores y juristas sostienen sobre el tema.

3.2. El cabildo de La Villa Rica de la Veracruz

El cabildo de la Villa Rica de la Veracruz representa un hito histórico en la historia fundacional de las instituciones en la América continental y de México, así como el inicio de la historia de la conquista de América. Esta parte de la investigación presenta los eventos históricos más significativos, despojados de reduccionismos nacionalistas, con el propósito de mantener la objetividad en las líneas argumentativas y exponer los desafíos de la administración virreinal y la lucha por el poder en el contexto de la recién establecida Villa Rica de la Veracruz.

El cabildo, como la principal institución de gobierno local, desempeñó un papel esencial en la gestión de los asuntos cotidianos y en la toma de decisiones que afectaron la vida de los ciudadanos novohispanos y la relación con las poblaciones indígenas. Este punto de la presente investigación explora en detalle la composición, dinámicas y decisiones clave del Cabildo novohispano, revelando cómo esta institución contribuyó a la configuración de la nueva realidad jurídico-política del mundo novohispano, así como del propio continente americano.

Eduardo Andrade Sánchez señala que las expediciones salidas de Cuba para ampliar el territorio conquistado permitieron a Hernán Cortés arribar a tierras continentales americanas, y sobre el tema señala que:

> Desde la isla de Cuba se prepararon las nuevas expediciones para ampliar el territorio conquistado por los españoles. Diego de Velázquez gobernador de la Isla encomendó a Cortés una nueva expedición hacia las costas de Yucatán y la línea costera del Golfo, posterior a la de Francisco Hernández de Córdoba y Juan de Grijalva, un antecedente relevante resulta el hecho de que Cortés realizó algunos estudios en la universidad de Salamanca y tuvo alguna práctica jurídica al lado de un escribano. Después en Cuba desempeñó el cargo de alcalde de Santiago en 1518, y anteriormente, durante su estancia en la isla de la española (actual República Dominicana), había fungido como escribano del Ayuntamiento de Azúa, una villa de fundación reciente. (Andrade, 2010, p. 24)

De lo dicho por Andrade sobre las expediciones de Cortés hacia las costas de Yucatán y la línea costera del Golfo, proporciona un contexto histórico sobre los eventos que desencadenaron en la conquista de México. La mención de Diego de Velázquez y su encomienda a Cortés, así como la formación académica y experiencia jurídica de este último, arrojan luz en las circunstancias y habilidades que marcaron el inicio de esta empresa histórica. Es imprescindible reflexionar en torno a la formación legal de Cortés y el impacto específico que representó ese hecho en la conquista; su experiencia en la universidad y su práctica jurídica influyó en su capacidad para lidiar con cuestiones legales y administrativas durante la expedición y posterior conquista. Por otro lado, la narrativa destaca el papel de Cortés en cargos gubernamentales previos, como alcalde de Santiago y escribano del Ayuntamiento de Azúa. Estos roles brindaron a Cortés experiencia en la administración local y la toma de decisiones, lo que de haberlo preparado para liderar la expedición y gestionar asuntos tanto políticos como jurídicos en el Nuevo Mundo.

Es el propio Andrade (2010), hace referencia a las condiciones particulares que tuvo que enfrentar Cortés previo a iniciar su travesía, y al respecto cuando menciona:

> Con suma rapidez se dedicó Cortés a preparar su salida desde Santiago de donde zarpo el 18 de noviembre de aquel año, e hizo escalas en Trinidad y La Habana, Velázquez tenía cierto recelo hacia Cortés, con quien había tenido previas disputas por líos familiares y ante la sospecha de que se insubordinara le revocó la autorización para su partida, pero Cortés se lanzó a la aventura pese al gobernador. (p. 24)

Cortés había salido de Cuba el 19 de febrero de 1519 en situación muy irregular, ya que desafió la autoridad de Velázquez y, por tanto, había incurrido en insubordinación. Para abril del mismo año, se encontraba ya en las costas del Golfo y, con el propósito de legitimar sus acciones, fundó con sus huestes el 22 de ese mes la Villa Rica de la Veracruz. No pretendía establecer un centro de población permanente ni nada por el estilo, sino simplemente constituir un cabildo a la usanza castellana, para erigir en él un cuerpo gobernante que lo dotara de la autoridad necesaria para emprender la conquista.

No resulta inexacto afirmar que la creación del primer municipio de la América continental fue producto de la insubordinación de Cortés, junto con una serie de disputas familiares, en donde el genio y astucia del conquistador le permitieron legitimarse frente a sus soldados y la propia Corona española en la afanosa conquista de la Nueva España. A partir de la creación del primer municipio en tierras mexicanas, una extraña paradoja de la historia, porque el ente que representa actualmente la célula del federalismo mexicano fue también el auspiciador de la conquista de México-Tenochtitlán y sirvió de piedra fundacional para la nueva nación novohispana. Bernal Díaz del Castillo, al respecto, señala que:

> Tú me lo ruegas, yo me lo quiero; y fue con le diésemos condición que le hiciéramos justicia mayor y capitán general, y lo peor de todo que le otorgamos que le diésemos el quinto del oro de lo que se hubiese después sacado el real quinto. Y luego le dimos poderes vastísimos, delante de un escribano del rey que se decía Diego de Godoy, para todo lo por mi dicho. Y luego ordenamos hacer y fundar y poblar una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera cruz, porque llegamos el jueves de la

> Cena y desembarcamos el Viernes Santo de la Cruz, y rica por aquel caballero que dije en el capítulo (XXVI) que se llegó a Cortés y le dijo que mirase las tierras ricas y que se supiese bien gobernar, y quiso decir que se quedase por capitán general, el cual era Alonso Hernández de Puerto Carrero. (Díaz del Castillo, 1986, p. 72)

El fragmento de Bernal Díaz del Castillo revela una parte significativa de la historia de la conquista de México y, en particular, la fundación de la Villa Rica de la Veracruz. Ofrece una visión fascinante de los eventos y las negociaciones que tuvieron lugar durante ese período crucial. El pasaje muestra una dinámica interesante de negociación de poder entre Hernán Cortés y sus huestes; hábil en sus tratos, asegura un estatus importante para sí mismo al aceptar la posición de capitán general, lo que lo coloca al mando de la expedición. Esta maniobra resalta la astucia y la visión política de Cortés en un momento clave de la historia de la conquista de los pueblos mesoamericanos.

Por otra parte, relata la historia fundacional a detalle de la Villa Rica de la Vera Cruz. El fragmento explica el origen del nombre de la villa y su simbolismo, aludiendo al Viernes Santo de la Cruz. La mención de la "Villa Rica" parece sugerir las expectativas de riquezas y la importancia de la empresa colonizadora en ese momento, cosa un tanto extraña, pero premonitoria de lo que representaría la empresa de conquista de México-Tenochtitlan y lo que algunos historiadores y sociólogos sostienen como el punto de nacimiento de la nueva nación mexicana. Este pasaje refleja la intriga y la complejidad de la conquista de México y muestra cómo las relaciones de poder, las negociaciones y la toma de decisiones afectaron significativamente el curso de la historia. La fundación de la Villa Rica de la Veracruz es un hito importante que marcó el inicio de la colonización de la región y sus consecuencias a largo plazo en la historia de toda América.

Por otro lado, Andrade (2010), hace referencia a la fundación del segundo cabildo castellano en tierras mesoamericanas al señalar que:

> En su avance hacia Tenochtitlan, Cortés fundó un segundo municipio en 1520, llamado Segura de la Frontera, y posteriormente en marzo de 1521 el de Coyoacán, que en 1524 se trasladó a México. El primer edificio que albergó al ayuntamiento de la ciudad de México estaba en la plaza principal, nuestro actual Zócalo, justamente en el mismo sitio donde a hora se ubican las oficinas de gobierno del Distrito Federal y se inauguró el 10 de mayo de 1532. Esta edificación fue destruida durante un motín en 1692 y luego se le reconstruyó entre 1720 y 1724. (p. 25)

Los datos referidos por Eduardo Andrade arrojan luz sobre la fundación del municipio y la evolución de la organización administrativa durante la conquista y colonización de México. En particular, destaca la creación de Segura de la Frontera y Coyoacán como municipios antes de la fundación de la Ciudad de México; la fundación de estos municipios revela cómo los conquistadores, liderados por Hernán Cortés, establecieron una infraestructura administrativa temprana en la región. Esto sugiere que tenían la intención de establecer un control efectivo y una presencia gubernamental en el territorio conquistado. Además, la ubicación del primer edificio del ayuntamiento en lo que hoy es el Zócalo de la Ciudad de México subraya la importancia de este sitio en la historia de la ciudad.

Para Ots y Capdequí (1969) resulta muy claro que cuando se implantó en las Indias el viejo régimen municipal castellano, este cobró una vitalidad y un vigor sorprendente, producto de las nuevas condiciones sociales y económicas. El autor se atreve a ir más allá al sentenciar lacónicamente al viejo régimen municipal español al que califica de ser el mismo de las viejas ciudades castellanas.

En la opinión de Teresita Rendón Huerta Barrera respecto al primer municipio mexicano, señala que:

> El primer acto en el territorio de la Nueva España encaminado a la organización de un cuerpo político es la fundación sugerida por Hernán Cortés y realizada por él y por sus acompañantes, de la Villa Rica de la Vera Cruz (Rendón, 2007, p. 97)

La postura de Rendón sostiene que la fundación de la Villa Rica de la Veracruz fue el primer acto en el territorio de la Nueva España dirigido a la organización de un cuerpo político; es en general precisa y significativa en el contexto de la conquista de México. Sin embargo, como cualquier afirmación histórica, esta postura se beneficiaría de un análisis y una crítica. Por un lado, es cierto que la fundación de la Villa Rica de la Veracruz fue un hito importante en la conquista de México. Marcó el establecimiento de una presencia permanente de los españoles en el continente y se convirtió en un punto de partida para futuras expediciones y conquistas.

Por otro lado, es relevante recordar que la organización política de los pueblos indígenas preexistentes en la región ya estaba en marcha antes de la llegada de los españoles. Las civilizaciones mesoamericanas, como los *mexicas*, tenían sistemas políticos complejos y organizaciones de gobierno, como ya se analizó en páginas precedentes. La fundación de la Villa Rica de la Veracruz representó un nuevo capítulo en la organización política de la nueva nación, pero, formal e históricamente hablando, no se dice que fue el "primer acto" de organización política en el territorio americano, en virtud de que existían estructuras de gobierno indígenas preexistentes.

Salvador Valencia Carmona hace referencia a la fundación del primer ayuntamiento en la América continental, se afirma que de la siguiente manera:

> Como es bien sabido, en 22 de abril de 1519, en el propio sitio donde estaba acampado Hernán Cortés, se funda la Villa Rica de la Ver Cruz, por haber llegado

> el jueves de cena y desembarcado en Viernes Santo. Para fundar la ciudad se instaló el ayuntamiento, ya ante él Cortés "resignó" los poderes recibidos por Diego de Velázquez, nombrándose seguidamente por el cabildo que se había instalado capitán general y justicia mayor para emprender la conquista de México. (Valencia, 2017, p. 82)

De lo señalado por Valencia Carmona, es digno de resaltarse lo siguiente: la fundación de la Villa Rica de la Veracruz, en un día simbólico como el Viernes Santo de 1519, marcó el inicio de la presencia española en el territorio de lo que más tarde sería México. Esta fecha tiene un significado religioso importante y muestra cómo la religión desempeñó un papel en la percepción y legitimación de la conquista. Sin embargo, afirma también que la renuncia de Hernán Cortés a los poderes otorgados por Diego de Velázquez y su nombramiento como capitán general y justicia mayor por el cabildo instalado en la Villa Rica subrayan la autonomía y la autoridad que asumió Cortés. Este evento marca un quiebre en su relación con las autoridades en Cuba y es un ejemplo de su ambición y determinación en la conquista.

El propio Valencia Carmona deja clara su visión personal de los acontecimientos que se presentaron en el acto fundatorio del nuevo Ayuntamiento americano al precisar que: "De manera sabrosa relatan las rudas páginas de Díaz del Castillo aquel evento, luego de que explica los preparativos para la fundación de la ciudad y de la manera en que Cortés prepara su empresa, el conquistador". Hernández Díaz al hacer referencia al tema precisa lo siguiente:

> Es por todos conocido que el primer cabildo establecido en el actual territorio mexicano fue la Villa Rica de la Vera Cruz y que, con él fue trasladado a la antigua experiencia de los cabildos castellanos. Si para el caso español la política municipal no tomó la forma de una ley general, para América se localizan disposiciones un poco más duras y completas que en la península, por ejemplo; podemos señalar las ordenanzas de 1573 y diversas disposiciones contendidas en Recopilación Indiana de 1860. (Hernández, 2021, pp. 237 y 239.)

La postura de Hernández Díaz acerca del establecimiento del primer cabildo en la Villa Rica de la Vera Cruz y su conexión con la experiencia de los cabildos castellanos representa un punto de vista particularmente valioso, ya que arroja luz sobre la evolución de las instituciones políticas en el territorio mexicano, en este caso específico sobre el municipio. Su afirmación respecto al hecho de que la política municipal en América tuvo disposiciones más detalladas y completas que en la península española marca un punto de inflexión entre ambas instituciones. La referencia a la Villa Rica de la Vera Cruz como el primer cabildo en México destaca la importancia de este evento en la historia de la hispanización virreinal y la administración del territorio.

La reflexión histórica que realiza el autor, al conectar el primer cabildo continental con las experiencias de los cabildos castellanos, hace énfasis en la influencia directa de las prácticas de gobierno de la metrópoli en la Nueva España. Llama la atención la afirmación de que las disposiciones para la política municipal en América eran más detalladas y completas que en España porque este hallazgo resalta la adaptación y la necesidad de regulaciones específicas en el contexto virreinal, pero también muestra la necesidad de gestionar una vasta y diversa región, así como los desafíos jurídico-políticos que enfrentaba la corona española en sus territorios del Nuevo Mundo.

Cortés, buen conocedor como era de los aspectos normativos castellanos, utilizó un marco regulatorio que le permitiría organizar al joven ayuntamiento americano y, para eso, se valió de las ordenanzas. Las fuentes más antiguas para la organización municipal en México son las ordenanzas emitidas por Hernán Cortés en 1524 y 1525; en estas últimas se disponía que en cada villa habría dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrado por el mismo Cortés.

Las ordenanzas fueron expedidas por Cortés, en su carácter de Capitán General, Gobernador y Justicia Mayor, que le fue otorgado por el rey Carlos V, quien en 1523 había expedido una Real Cédula en la que se regulaban algunos aspectos relativos al gobierno de las poblaciones. Así, se disponía que las ciudades importantes deberían contar con 12 regidores, en tanto que en las menores habría solo seis.

Esas reglas básicas para la ordenación política de las ciudades abarcaban diversos aspectos concernientes a los distintos tipos de funcionarios, las tareas que deberán desempeñar y disposiciones para el ordenamiento de la actividad pobladora. Así, por ejemplo, en las ordenanzas de Cortés se preveía que quienes llegaban de España deberían permanecer en tierras americanas por lo menos ocho años, para evitar que regresaran rápidamente una vez que habían hecho fortuna. La sanción para los que no respetaran esta norma era la pérdida de todo lo adquirido.

Las ordenanzas constituyen, por tanto, el ordenamiento jurídico más antiguo en acervo jurídico nacional mexicano, con el que se regulaba todo lo relativo a las funciones del cabildo castellano: su integración, funcionamiento, tiempo del cargo, etcétera. Pero también fue una manera eficaz, mediante la que Cortés, en su carácter de Gobernador de la Nueva España, garantizaba la continuidad en el proceso de población y gobernación. Lo anterior, se califica como “estadía mínima obligatoria” para todos aquellos migrantes peninsulares que quisieran hacer fortuna en la Nueva España, lo que eventualmente permitiría la consolidación del sistema virreinal en 1535 con Antonio de Mendoza.

José Luis Vasconcelos, sin prurito alguno, hace referencia al triunfo de Hernán Cortés y lo elogia llamándole un hombre extraordinario, además de sostener las consecuencias que esto trajo tanto para la península como para la Nueva España, y se pronuncia sobre este hecho histórico del modo siguiente:

> Quiso la providencia que con el triunfo del Quetzalcóatl (sic) cristiano que fue Cortés, Comenzase para México una era de prosperidad y poderío como nunca ha vuelto a tenerla en toda su historia. Del hombre extraordinario que supo llevar adelante la obra de la conquista se puede decir como el más cumplido elogio, que era digno sucesor de las empresas y aún de los sueños de Don Hernando. (Vasconcelos, 1976, p. 167)

Cómo puede advertirse, la formación del primer ayuntamiento en México representa un hito trascendental en la historia de la colonización de América y en el establecimiento de una administración política en el continente. Este acontecimiento marcó, sin lugar a dudas, el inicio de la transformación de una región previamente gobernada por civilizaciones mesoamericanas originarias en un territorio bajo el control y la influencia de la corona española, y marcó una inercia sistemática con el resto de las regiones mesoamericanas. Como ejemplo se tiene el caso de Michoacán, donde la primera villa fue formada a partir del año de 1522, cuando los primeros contingentes de españoles exploraban el mar del sur. Así lo refirieren Ochoa y Sánchez al afirmar que:

> El 8 de diciembre de ese año, el capitán Juan Rodríguez de Villa Fuerte y Simón Cuenca, junto con otras 122 personas, fundaron la Villa de Nuestra señora de la Concepción de Zacatula, en la margen izquierda del Balsas, a poca distancia de su desembocadura en el mar, a la que dotaron desde un principio de ayuntamiento y capilla para los servicios religiosos. (Ochoa, y Sánchez, 2011, p. 34)

El primer ayuntamiento en México sentó un precedente para la formación de futuros ayuntamientos y sistemas políticos en el continente. También el inicio de la evolución política en la región, lo que ha dejado un legado duradero en la historia de México que ha logrado pervivir hasta estos días en forma de entes municipales, base de la organización política y administrativa de los Estados federados y quizá también como la verdadera piedra angular del federalismo mexicano.

3.3. El cabildo novohispano

El cabildo novohispano, una institución fundamental en la época virreinal de la Nueva España desempeñó un papel esencial en la organización política y administrativa de la corona española. Esta institución, similar a los ayuntamientos en España, ejerció una influencia significativa en la vida cotidiana y la toma de decisiones de la población novohispana en el ámbito local. En este punto de la presente investigación, se indagará en la naturaleza, composición y funciones del cabildo novohispano, así como su papel en el gobierno y la sociedad de la época virreinal. A través de esta exploración, se identifica mejor y el cómo esta institución contribuyó a dar forma a la realidad política y social de la Nueva España

Mauricio Merino, con relación al cabildo novohispano, sostiene que estos eran corporaciones locales que representaban al rey y eran los responsables directos de gobernar al pueblo novohispano, y hace una adecuada diferenciación de sus funciones cuando sostiene que:

> No solo atendían las tareas de la administración pública, sino incluso las legislativas y las de la administración de justicia en su sentido más amplio. Los ayuntamientos representaban al rey, y también ejercían su autoridad en el gobierno del territorio, de modo que la muy complicada legislación de –que sería la primera base legal para la Colonia–, se formaría a través de las ordenanzas y comunicaciones intercambiadas con los municipios implantados por la corona. (Merino, 1998, pp. 245 y 246)

Reynaldo Robles Martínez menciona que en todo lo relativo a la colonización de la Nueva España, las primeras disposiciones normativas que regularon el nuevo territorio emanaron de los ayuntamientos. Sin embargo, resulta particularmente enfático cuando sostiene:

> Las leyes dictadas por España fueron las ordenanzas de población de Felipe II, en 1573, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los consejos

> municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España fue el Ayuntamiento o Cabildo. (Robles, 2009, p. 71)

Esta postura destaca la importancia de las ordenanzas de población de Felipe II en 1573 en la organización política de la Nueva España y su influencia en la creación del Ayuntamiento o cabildo como el primer órgano de gobierno en el sistema virreinal. Sin embargo, merece un análisis y crítica detallados. Robles acierta al destacar la importancia de las ordenanzas de población de Felipe II en la organización política de la Nueva España, porque en efecto, estas regulaciones jugaron un papel crucial en la planificación y fundación de pueblos y ciudades en el territorio virreinal. Es cierto que el Ayuntamiento o cabildo se convirtió en una institución fundamental en la vida virreinal de la Nueva España. Sin embargo, es importante recordar que su origen se encuentra en la tradición española, y su adopción en la América continental siguió un modelo ya existente en la península ibérica. En otras palabras, no se trataba de una institución nueva sino de una bien conocida por el derecho castellano que se reguló a partir de la vieja experiencia hispánica sobre la base de la realidad del Nuevo Mundo.

Por su parte, Valencia (2013), asegura que la organización del municipio colonial fue similar a la que se tenía en la península, y hace especial énfasis en la condición que tenía el cabildo de solo reunirse en las casas capitulares. En esta línea argumentativa sostiene que: “Tanto el rey Carlos V como Felipe II dispusieron que los cabildos y las elecciones de estos se hicieran en las Casas del Ayuntamiento y no en otras partes, como tampoco en la Casa de los Gobernadores” (p. 85).

Como se advierte, la postura de Valencia Carmona plantea una perspectiva situacional de la ubicación de los cabildos y las elecciones en las Casas del Ayuntamiento en lugar de en otros lugares, como la Casa de los Gobernadores. Esto quizá encuentra explicación en el propio contexto histórico de la época. Las razones detrás de la decisión de Carlos V y Felipe II sugieren que esto obedeció a

cuestiones eminentemente políticas. Estos monarcas pertenecieron a una etapa histórica en la que el poder monárquico era supremo y absoluto, y que su naturaleza se encontraba vinculada a cuestiones teosóficas, que se le consideraba de origen divino –la forma en que Dios gobernaba a los hombres mediante su representante en la tierra, el monarca–, de manera que las decisiones del monarca eran consideradas ley suprema, aunque muchas de esas decisiones no tuvieran un propósito divino, sino más bien político. En este caso, su objetivo era haber sido centralizar el control de las instituciones locales al llevar a cabo las elecciones en las Casas del Ayuntamiento, lo que plantea la "duda razonable" de si esta medida se tomó para fortalecer el poder real en lugar de fomentar la participación democrática del gobierno local, y la respuesta a este cuestionamiento, sobre la base de los elementos de convicción históricos, sugiere que se trató del primer objetivo.

No debe pasar por alto que la ubicación de las elecciones en las Casas del Ayuntamiento limitó la accesibilidad y la representatividad, excluyendo a aquellos que no podían llegar a estas ubicaciones céntricas. Esto tenía un impacto negativo en la diversidad y la inclusión en los procesos de elección y de ejercicio democrático en estos gobiernos locales.

Una línea argumentativa muy similar se identifica en Carlos F. Quinta Roldan, cuando refiere:

> Cada ciudad provincial de la Nueva España formaba por lo general un Municipio, representado legalmente por su Cabildo, que a su vez dependía del Gobernador, del Corregidor o alcalde Mayor, según fuera el caso. Siguiendo el modelo que le dio origen en Castilla, el cabildo colonial se hallaba integrado por un conjunto de cargos u oficios capitulares de "justicia" y "regimiento", al igual que los oficios realengos y algunos otros oficiosos concejiles. (Quintana, 2009, p. 71)

Carlos F. Quintana hace énfasis, en la organización municipal en la Nueva España y la influencia de las estructuras coloniales españolas en la administración de las ciudades en el Nuevo Mundo. El hecho de que cada ciudad principal formara

un municipio con su cabildo como representación legal es un claro ejemplo de cómo se replicaron las instituciones políticas españolas en las colonias.

Es importante notar la jerarquía existente en estos cabildos, ya que dependían del Gobernador, Corregidor o alcalde Mayor, según el caso, lo que demuestra la centralización del poder en manos de las autoridades coloniales. El sistema de cargos u oficios capitulares de "justicia" y "regimiento" también es un reflejo de las estructuras de gobierno en España. Lo que, por otra parte, sugiere que, a pesar de la distancia geográfica, la Nueva España mantuvo una fuerte conexión con sus raíces virreinales y una estructura de gobierno que servía a los intereses de la Corona.

El autor Eduardo López Sosa menciona la marcada división existente en el Nuevo Mundo en materia de gobierno local, y al respecto sostiene que: “En la Colonia los municipios eran organismos colegiados o corporativos que funcionaban como autoridad gubernativa. Había dos tipos de ayuntamientos: los españoles en el Nuevo Mundo y los de indios o naturales.” (López, 2017, pp. 37 y 38)

La opinión de Eduardo López Sosa en torno a la organización de los municipios en la Colonia plantea una distinción importante entre los ayuntamientos españoles y los de indios o naturales, lo que arroja luz de la complejidad de la administración colonial. El autor, destaca que en la Colonia los municipios eran organismos colegiados o corporativos, lo que refleja la estructura de gobierno característica de la época. Estos ayuntamientos actuaban como autoridades gubernativas y desempeñaban un papel fundamental en la administración local, lo que es un punto importante para comprender la dinámica política de la época.

Como se advierte, el cabildo novohispano tuvo un protagonismo sumamente destacado en el sistema virreinal; fue elemento de integración y gobierno para la corona española. Pero aquí surge una pregunta tan natural como obligada: ¿Cuáles

eran las funciones que realmente desempeñaban? La respuesta se encuentra en lo que afirma Guillermo Floris Margadant cuando refiere que:

> Los cabildos formularon ordenanzas y bandos (que, normalmente, requerían aprobación por una autoridad superior), y fijaron normas para el uso de bienes comunales (por ejemplo dehesas, ejidos); tenían control sobre actividades gremiales, boticas, mataderos, se ocuparon de higiene pública, de la distribución de aguas domésticas, de los mercados, de ciertos precios, de la verificación de pesas y medida; lucharon contra regatones (revendedores); administraron empresas municipales o las dieron en arrendamiento a asentistas, otorgaron solares, administraron ciertos impuestos, tuvieron relaciones con el clero, dirigieron críticas y protestas a las autoridades superiores, organizaron la política urbana y rural, administraron justicia de apelación (para casos que les llegaron desde el nivel de los alcaldes ordinarios), examinaron las credenciales de jueces de la residencia y pudieron protestar contra la designación de estos, e inclusive suspenderlos; intervinieron en algunos asunto militares y se dedicaron a muchas actividades más: con razón se habla de los “cincuenta brazos del cabildo”. (Margadant, 1988, pp. 685 y 686)

Guillermo Porras Muñoz, sobre la forma en que se integraban los cabildos sostiene que estos eran variables de acuerdo con la importancia del lugar, pero, como regla general, se encontraban dos alcaldes ordinarios, de doce a dieciséis regidores y, del particular, menciona que:

> El cabildo se componía de justicia, o sean los alcaldes ordinarios, y los regidores. Los dos alcaldes eran elegidos el primer día del año, juramentaban el cargo y recibían las varas que simbolizaban el oficio; servían hasta el 31 de diciembre. No podían ser reelegidos hasta pasados dos años y después de rendir su juicio de residencia ante un oidor designado por la audiencia. (Porras, 1987, p. 35)

Como se advierte, el cabildo novohispano ofrece una visión profunda de las estructuras de gobierno en la Nueva España durante la época colonial. En resumen, se concluye que: el cabildo novohispano fue una institución fundamental en la organización política de la Nueva España, lo que refleja la influencia directa de las instituciones gubernamentales españolas en el Nuevo Mundo. A través del análisis de diversos autores, se ha observado que los cabildos en la Nueva España estaban compuestos por autoridades gubernativas y que las regulaciones y disposiciones para su funcionamiento eran adaptadas a las necesidades y desafíos del contexto virreinal y que tenían tantas y tan variadas funciones, las que desempeñaba de manera simultánea, como si contaran con cincuenta brazos.

3.3.1. La simbiosis jurídica castellano-mexica.

En este apartado de la investigación se abordará la simbiosis jurídica que representó la fusión del *Altépetl* indígena y el cabildo castellano en el contexto virreinal de América, que como fenómeno histórico representa un punto de inflexión de gran relevancia. En este proceso, dos sistemas jurídicos y políticos significativamente distintos, el *Altépetl*, una forma de gobierno indígena precolombino, y el cabildo castellano, una institución importada de España se encontraron y, en muchos casos, se fusionaron para dar forma a un nuevo orden político en el Nuevo Mundo. Esta simbiosis es esencial para comprender la dinámica política, social y cultural de la época virreinal y, quizá también de las instituciones del Estado moderno mexicano, ya que evidencia la adaptabilidad y pervivencia de las estructuras políticas y jurídicas en el proceso de castellanización hispánica. Además, la complejidad de las interacciones entre las poblaciones indígenas y los conquistadores españoles, que tuvieron que negociar y adaptar sus sistemas de gobierno en un entorno completamente nuevo.

La fusión del *Altépetl* y el Cabildo castellano dio lugar a una simbiosis jurídica única que dejó una profunda huella en la historia de Hispanoamérica, influyendo en las estructuras políticas y legales de la región hasta la actualidad. Pero antes de adelantarse y evidenciar eventuales conclusiones se impone analizar el significado del término “simbiosis jurídica”.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el vocablo simbiosis como: del griego s*ymbiosis* “vida en común”, de *syn*-sin- y *biosis* “modo de vivir”. 1. Biol. Asociación de individuos animales o vegetales de diferentes especies, sobre todo, si los simbiontes sacan provecho de la vida en común. Mientras que el término jurídico, apunta el mismo diccionario, proviene del latín *iuridicus.* 1. Adjetivo que atañe al derecho o se ajusta a él. De este modo, se tiene que el vocablo simbiosis jurídica hace alusión a la asociación de dos instituciones o figuras jurídicas que, teniendo una naturaleza diferente, se fusionan para obtener un provecho común. Algunos teóricos del municipio advierten esa relación simbiótica entre el *Altépetl mexica* y el cabildo castellano, como un fenómeno que permitió a la corona española fundar un cabildo castellano en donde antes se erigía un *Altépetl.* Así, por ejemplo, lo refiere Quintana, cuando señala:

> Concluidos los años de la lucha de Conquista española, se trató de incorporar con rapidez a los indígenas a la doctrina cristiana y a las formas de vida social y política de los conquistadores. A ello se debió la creación de Cabildos en los poblados de indios bajo el modelo municipal español, procurando que fueran los antiguos caciques y principales de donde se eligieran anualmente a los alcaldes, y regidores y alguaciles denominando a estos cabildos como repúblicas de indios que operaban bajo sus principios de usos y costumbres. (Quintana, 2018, p. 54)

Según el autor citado, la rápida incorporación de los indígenas a la doctrina cristiana y a las formas de vida social y política de los conquistadores, a través de la creación de cabildos en los poblados de indios bajo el modelo municipal español, evidencia la simbiosis jurídica castellano-mexica. Muestra, por un lado, la rápida incorporación de los indígenas a la doctrina cristiana y a las estructuras políticas

españolas, y por el otro, el hecho de la elección anual de alcaldes, regidores y alguaciles de entre los antiguos caciques y principales es un ejercicio político para mantener cierta continuidad en el liderazgo local, pero también para cooptar a las élites indígenas en el sistema virreinal español.

Reynaldo Robles Martínez refiere que las estructuras políticas indígenas se encontraban arraigadas y tenían un objetivo esencialmente de control y de apropiación material; sobre el particular sostiene que:

> La estructura política de los indígenas estaba arraigada, funcionaba y además era necesaria para apropiarse del producto y de trabajo de los naturales; de los habitantes de las comunidades no reconocían la de las autoridades de los españoles, por eso se decidió que los funcionarios de los ayuntamientos indígenas salieran de la antigua clase dominante de los que habían sido dirigentes. (Robles, 2018, p. 54)

Reynaldo Robles destaca la importancia de la estructura política indígena arraigada y funcional, subrayando que esta era necesaria para apropiarse de los productos y el trabajo de los habitantes nativos. Además, señala que los habitantes de las comunidades no reconocían la autoridad de los españoles, lo que llevó a la decisión de seleccionar a los funcionarios de los ayuntamientos indígenas de la antigua clase dominante. Es válido cuestionar si la preservación de la estructura política indígena fue verdaderamente un reconocimiento de la autonomía y autodeterminación de estas comunidades o si, en cambio, fue una estrategia de los conquistadores para facilitar la explotación y la administración colonial. Sea como fuere, el hecho demuestra que la relación simbiótica entre la antigua estructura de gobierno mesoamericana *“Altépetl”* y el viejo Cabildo Castellano se estaba dando para generar una nueva en forma de cabildo Novohispano, que compartía muchas de las características de ambas.

No se pasa por alto lo sugerido por el autor en el sentido de que la estructura política indígena era necesaria para apropiarse de los productos y el trabajo de los naturales. Lo que se sugiere que la preservación de estas estructuras se basaba en la utilidad práctica para los colonizadores, más que en un respeto genuino por la autonomía de las comunidades indígenas, así como el hecho de que la elección de funcionarios de los ayuntamientos indígenas era entre la antigua clase dominante.

Para Eduardo López, el hecho de que en un inicio solamente los pueblos españoles tuvieran derecho a organizarse políticamente en la forma de ayuntamientos cambió diametralmente cuando a los pueblos de indios se les concedió la misma posibilidad, y al respecto sostiene que:

> En las comunidades exclusivamente indígenas los españoles dejaron margen para cierto grado de autogobierno local sujeto, por supuesto a las autoridades coloniales, pero los indios ejercían sus tradiciones para la elección de los cargos de responsabilidad en la comunidad, las cuales recaían en sus autoridades tradicionales. (López, 2007, p. 29).

La afirmación de Eduardo López resalta la existencia de cierto grado de autogobierno local en las comunidades exclusivamente indígenas. Esta situación permitía que los naturales ejercieran sus tradiciones en la elección de los cargos de responsabilidad, manteniendo sus autoridades tradicionales dentro del marco de autoridades virreinales. Esto, por otra parte, sugiere el surgimiento de una simbiosis natural por la interacción social entre indígenas y españoles, ya que evidencia una adaptación mutua entre las estructuras políticas prehispánicas y las implantadas por los conquistadores. Permitir a los indígenas mantener cierto grado de autogobierno refleja un reconocimiento pragmático de la diversidad cultural y política, lo que contribuyó a una mayor estabilidad en las comunidades y generar condiciones de gobernanza. La elección de cargos de responsabilidad según las tradiciones indígenas también contribuyó a una mayor aceptación por parte de las poblaciones nativas, al mantener elementos familiares en el sistema de gobierno impuesto por los españoles.

Esta simbiosis no solo resalta la complejidad de las relaciones entre colonizadores e indígenas, sino que también sugiere una adaptabilidad de ambas partes para encontrar formas de coexistencia. La coexistencia de tradiciones indígenas dentro del marco de las autoridades coloniales proporcionó una base para la estabilidad y la colaboración.

La postura de Eduardo López Sosa robustece la idea de una simbiosis efectiva entre el *Altépetl* mexica y el cabildo castellano al destacar la coexistencia de sistemas de gobierno y la adaptación mutua que ocurrió en estas comunidades. Este enfoque pragmático contribuyó a una relación más armoniosa entre colonizadores e indígenas en el período virreinal.

En conclusión, la existencia de una relación simbiótica entre el ancestral *Altépetl* mexica y el viejo cabildo castellano durante la época virreinal revela una adaptación mutua que se manifestó en la coexistencia de estructuras políticas aparentemente distintas y distantes, pero que compartían una naturaleza común: ser un factor real de gobierno. Aunque surgieron de contextos históricos y culturales diferentes, estos dos sistemas lograron fusionarse en una simbiosis que reflejaba la complejidad de la interacción entre las sociedades indígenas e hispánicas. La preservación, en cierta medida, de la estructura del *Altépetl* permitió a las comunidades indígenas mantener elementos esenciales de su autogobierno y tradiciones. Al mismo tiempo, la introducción del cabildo castellano proporcionó a las autoridades virreinales una plataforma reconocible para administrar el territorio recién conquistado; así lo sostiene Mauricio Merino cuando afirma que:

> En el doble proceso de concentración de poder y jerarquización de la autoridad característico de la primera formación del Estado europeo, los ayuntamientos representaron la única posibilidad eficaz de ensanchar los dominios sin sacrificio de la unidad estatal. De ahí que la conquista no haya prosperado únicamente a partir del binomio formado por los militares “adelantados” y los misioneros que venían

> atrás, sino gracias a aquellas instituciones municipales que fueron sembrando pueblos y autoridades a lo largo del territorio. (Merino, 1998, p. 246)

Así como la espada y la cruz fueron elementos esenciales en el proceso de conquista de los pueblos mesoamericanos, según Mauricio Merino, la institución hispánica por antonomasia representó un elemento de suma importancia en ese proceso de conquista. Dicho, en otros términos, la tríada sagrada de la conquista americana se integra por el ejército, la religión y el ayuntamiento.

Esta adaptación simbiótica no solo sirvió a los intereses prácticos de ambas partes, sino que también contribuyó a una relativa estabilidad y coexistencia en un período histórico marcado por tensiones y conflictos. La combinación de elementos indígenas y europeos en la gestión de la vida comunitaria revela la complejidad de la historia colonial, donde las sociedades forjaron una nueva realidad a través de procesos de negociación y adaptación. La relación simbiótica entre el *Altépetl* mexica y el cabildo castellano representa un capítulo fascinante en la historia de la América virreinal, en donde destaca la capacidad de las culturas para integrarse y transformarse en medio de cambios significativos. Esta adaptación no solo influyó en el pasado, sino que también dejó un legado que ha impactado la configuración política y cultural de la región hasta la actualidad.

3.3.2. El cabildo de indios

En subcapítulos precedentes se abordó el tema del cabildo novohispano como un concepto genérico para designar al gobierno local en el sistema virreinal; sin embargo, existían dos tipos muy claros y diferenciados entre sí; el cabildo de indios, llamado también “república de indios”, y el cabildo español. El término "cabildo de indios" se refiere a las instituciones de gobierno local establecidas para las comunidades indígenas durante el periodo virreinal. Estos cabildos representaban una forma de administración autónoma, donde los líderes indígenas participaban en la toma de decisiones locales bajo la supervisión de las autoridades españolas. Este

sistema buscaba integrar a las poblaciones nativas en la estructura colonial, aunque su alcance y eficacia variaron a lo largo del tiempo y en diferentes regiones. En este subcapítulo se abordará el estudio del "cabildo de indios" como elemento histórico institucional cuyo peso específico alteró las dinámicas sociales y políticas entre la cultura indígena y la hispana durante el periodo virreinal.

La integración de los pueblos indios al nuevo sistema de gobierno español fue casi inmediata a la de la propia conquista. Esto marcó el derrotero de la creación del cabildo de indios, también llamado república de indios, como una necesidad política para gobernar y evangelizar en donde había grupos sociales indígenas. Así lo asegura. Quintana cuando al respecto señala que:

> Concluido los años de lucha de la conquista española, se trató de incorporar con rapidez a los indígenas a la doctrina cristiana y la forma de vida social y política de los conquistadores. A ello se debió la creación de Cabildos en los poblados indios bajo el modelo municipal español, procurando que fueran los antiguos caciques y principales de donde se eligiera anualmente a los alcaldes, regidores y alguaciles, denominando a estos cabildos como *república de indios.* (Quintana, 2018, p. 54)

La postura de Carlos Quintana destaca la rápida transición que se buscó realizar después de la conquista española en la Nueva España al incorporar a los indígenas a la doctrina cristiana y al modelo social y político de los conquistadores. Desde una perspectiva crítica, se cuestiona la efectividad y la autenticidad de este proceso de incorporación. La rápida transición planteada por Quintana sugiere un intento de asimilación apresurada, posiblemente motivada más por la conveniencia política y la necesidad de consolidar el control español que por un genuino deseo de comprender y respetar las estructuras sociales preexistentes de las comunidades indígenas mesoamericanas. Sea como fuere, lo cierto es que fue un elemento legitimador en asuntos de integración y gobernanza en todo el virreinato novohispano.

La forma de obligar a los indios para integrarse al nuevo régimen de gobierno y también para vivir en los centros de población fue concediéndoles ciertas garantías patrimoniales de aquellos bienes de propiedad comunal. Estaba prohibido, por ejemplo, repartir solares a españoles en aquellos pueblos de indios, como una forma de cohesión identitaria, pero también como instrumento de integración pragmática y utilitaria, porque las comunidades indígenas funcionaban y lo hacían muy bien. En esta línea argumentativa se encuentra lo afirmado por Reynaldo Robles cuando señala que "La estructura política de los indígenas, estaba arraigada, funcionaba y además era necesaria para apropiarse del producto y del trabajo de los naturales" (p. 72)

Pero también el rechazo de los pueblos de indios al régimen español fue un elemento clave para constituir los cabildos de indios; así lo deja claro el propio autor cuando señala que:

> Los habitantes de las comunidades indígenas no reconocían la autoridad de los españoles; por ello se decidió que los funcionarios de los ayuntamientos indígenas salieran de la antigua clase dominante de los que habían sido sus dirigentes: el número que lo integraba variaba, el Rey Felipe III dispuso en 1618, que en las poblaciones pequeñas hubiera un alcalde y un regidor, mientras que en los pueblos grandes debían fungir dos alcaldes y cuatro regidores. (Robles, 2009, p. 72)

La afirmación de Reynaldo Robles hace hincapié en la resistencia de los habitantes de comunidades indígenas hacia la autoridad española durante la consolidación del sistema virreinal. La decisión de seleccionar funcionarios para los ayuntamientos indígenas de entre la antigua clase dominante de líderes nativos refleja una estrategia para asegurar cierta aceptación y cooperación por parte de las comunidades indígenas. Esta perspectiva concuerda con la complejidad de las relaciones entre los indígenas y los españoles durante el periodo virreinal. La imposición directa de autoridad por parte de los conquistadores a menudo generaba resistencia, y la elección de líderes locales reconocidos era una táctica *pragmática para facilitar la gobernabilidad.*

La diferencia entre “Cabildo de Indios” y “Cabildo de Españoles” generó, según lo afirma Salvador Valencia, (serios malestares debido al trato discriminatorio; así, por ejemplo, no se incorporaba a los indios a los cabildos españoles, lo que generó la división de dos repúblicas distintas, y con ello, también las álgidas críticas por promover con ello una división y malestar social. Así lo deja de manifiesto cuando señala que:

> En cuanto a los cabildos propiamente indígenas, hay que aclarar que en sus inicios por Cortés y después por disposición real se inició la “reconstrucción” del gobierno autóctono; de este modo, es sus principios los indígenas fueron gobernados cojo en los tiempos prehispánicos por caciques y los señores principales. Aunque el término de cacique lo tomaron los españoles del lenguaje nativo de la *Hispaniola* y calificaban a un jefe tribal “al instituirse la República de indios se dio este empleo, en la mayoría de los casos, a los antiguos t*ecuhtlis*. (Valencia, 2017, p. 87)

Dicha afirmación plantea que, en los cabildos propiamente indígenas, se inició una "reconstrucción" del gobierno autóctono, siendo inicialmente gobernados por caciques y señores principales, términos que los españoles adoptaron del lenguaje nativo de la *Hispaniola*. La creación de la "República de indios" implicó, en muchos casos, la designación de antiguos *tecuhtlis* como líderes.

Se argumenta que esta reconstrucción del gobierno autóctono bajo la influencia española fue llevada a una reinterpretación selectiva de las estructuras de poder prehispánicas. La imposición del término "cacique" y la designación de líderes indígenas según las categorías españolas introdujeron elementos ajenos a las tradiciones locales, potencialmente alterando la autenticidad y la representación de las formas de gobierno indígenas. Además, la idea de "reconstrucción" plantea la posibilidad de que la creación de la "República de indios" estuviera más enfocada en consolidar el control español que en respetar y preservar las estructuras de gobierno autóctonas.

Esta reconstrucción que se referenció anteriormente implicaba tensiones y conflictos internos en las comunidades indígenas, ya que se intentaba fusionar dos sistemas de gobierno con raíces y objetivos distintos. Aunque la instauración de la "República de indios" buscó incorporar elementos de gobierno autóctono, su implementación bajo la influencia española era posible que introdujera desafíos y tensiones en la preservación de las tradiciones y la verdadera autonomía de las comunidades indígenas en la Nueva España.

La cristianización de los indios significó también la acción motivadora de los cabildos de indios, así lo sostiene Eduardo López, cuyos pueblos eran fundados con la misma meticulosidad que los pueblos españoles. Su creación se daba por orden directa del rey y, por esa misma condición, no eran suprimidos sin la licencia expresa del monarca. Lo paradójico de la historia, si se mira de manera objetiva, es el “nacimiento real” de los cabildos indígenas, lo que, por su propia y espacial naturaleza, desmitifica la aparente dicotomía entre ambos para ubicarlos en un plano de proximidad y comunión. El gobierno virreinal, sostiene Juan Manuel Pérez (2022), dio el paso más significativo para ejercer el control sobre los pueblos naturales cuando comenzó a realizar los nombramientos de regidores y alguaciles indígenas. A partir de ese momento es que realmente es posible afirmar de una verdadera institución propia en la nueva nación americana.

En resumidas cuentas, el cabildo de indios en la Nueva España representa un crisol de dinámicas culturales y políticas, marcado por la tensión entre las estructuras autóctonas y la influencia hispánica. Aunque la creación de la "República de indios" buscaba fusionar elementos de gobierno prehispánico con las nuevas normativas virreinales, su implementación también introdujo desafíos y transformaciones en las estructuras de poder locales.

3.3.3. El cabildo español

En el contexto de la época virreinal, "El Cabildo Español" representó una estructura gubernamental clave que los colonizadores españoles establecieron para administrar los territorios recién conquistados. El cabildo español, modelado según las instituciones municipales peninsulares, se erigió como un pilar central de la organización política y social durante la época virreinal. Este sistema de gobierno local estaba compuesto por alcaldes, regidores y otros funcionarios que desempeñaban roles esenciales en la toma de decisiones, la administración de justicia y la gestión de asuntos cotidianos en las ciudades y villas de la Nueva España. La influencia de este cabildo español se extendió más allá de la mera estructura administrativa, lo que influyó en la vida diaria y en la interacción entre las autoridades coloniales y la población local.

De esta manera, y sin ánimo de realizar conjeturas *pre-fáctum,* es válido partir de la premisa de que explorar el cabildo español en la Nueva España proporciona una ventana valiosa para comprender las dinámicas de poder, las tensiones culturales y la evolución de las instituciones virreinales en un período crucial de la historia nacional. Este análisis también permite adentrarse en la compleja interconexión entre la metrópoli y los virreinatos americanos, así como en las adaptaciones y resistencias que surgieron en el proceso de establecer un orden político único que mantuviera unido a un reino tan grande como que el sol nunca se ocultaba en él.

La organización de los cabildos españoles en la Nueva España fue muy similar a la peninsular, con las mismas modalidades y restricciones, e integrado por alcaldes ordinarios y regidores, precedido por el Gobernador o su lugarteniente. El control omnímodo que ejerció el Rey Carlos I de España, y posteriormente, su sucesor Felipe II, sobre los cabildos novohispanos los controló para que las elecciones de estos se realizaran exclusivamente en las casas del ayuntamiento.

Sin embargo, entre el cabildo español y el de indios resulta imprescindible considerar lo que al respecto señala Valencia Carmona:

> Sin embargo, es pertinente resaltar que, a la inversa del cabildo colonial español, en el cabildo indígena la designación de los cargos municipales evolucionó hacia el procedimiento más democrático, que unos atribuyeron a la influencia hispánica mientras que otros lo consideraron de origen nativo (Valencia, 2013, p. 66)

La afirmación de Valencia Carmona destaca una interesante paradoja en el desarrollo de los cabildos en la Nueva España. A diferencia del cabildo novohispano español, el proceso de designación de cargos municipales en el cabildo indígena evolucionó hacia un método más democrático. Esta evolución generó interpretaciones divergentes sobre su origen: algunos lo atribuyeron a la influencia hispánica, mientras que otros lo consideraron de raíces nativas. Sea como fuere, los primeros ejercicios de democracia en el Nuevo Mundo se encuentran en el cabildo de indios, tema de suma importancia para la historia de México y que merece un estudio aparte.

Con respecto a la evolución hacia un procedimiento más democrático en los cabildos indígenas surgieron como una respuesta a las dinámicas particulares de cada comunidad y a la interacción entre las tradiciones prehispánicas y las influencias españolas. La influencia hispánica pudo haber introducido elementos de representación y elección que se ajustaran a las concepciones europeas de gobierno, mientras que las raíces nativas podrían haber influido en la preservación de ciertos principios participativos y comunitarios. Robles, con relación al Cabildo Español, sostiene:

> En la época colonial, a pesar de la intromisión del rey y del centralismo, el Ayuntamiento siempre conservó la facultad de organizar y administrar a los vecinos, era un cuerpo colegiado que se reunía en cabildo para administrar justicia y ordenar lo conducente para satisfacer las necesidades colectivas. (Robles, 2009, pp. 73 y 74)

En la afirmación de Robles se destaca la persistencia del Ayuntamiento como un cuerpo colegiado con facultades para organizar y administrar a los vecinos durante la época colonial, a pesar de la intromisión del rey y del centralismo. De un análisis objetivo y crítico, este planteamiento suscita varias consideraciones. En primer lugar, es crucial reconocer que, aunque el Ayuntamiento conservara ciertas facultades locales, la intromisión del rey y el centralismo español a menudo limitaban significativamente la autonomía de estas instituciones. Las decisiones clave y políticas importantes seguían sujetas a la autoridad y las políticas dictadas desde la metrópoli. Pero, además, la noción de "administrar a los vecinos" plantea interrogantes a la inclusividad y representación dentro del Ayuntamiento. Durante la época virreinal, las estructuras de gobierno a menudo favorecían a las élites locales y marginaban a sectores de la población, especialmente a los indígenas y otros grupos.

Por último, la administración de justicia y la satisfacción de las necesidades colectivas fueron interpretadas y aplicadas de manera sesgada, favoreciendo a ciertos sectores de la población en detrimento de otros. Las tensiones y conflictos sociales inherentes al gobierno del virreinato afectaban la equidad y la eficacia de estas funciones del Ayuntamiento. De tal manera que, aunque la afirmación de Robles hace hincapié en la continuidad de ciertas funciones del Ayuntamiento, es esencial abordar críticamente la verdadera medida de la “autonomía local” y la equidad en la administración de justicia y satisfacción de necesidades colectivas en el contexto virreinal de la Nueva España.

En esta misma línea argumentativa se encuentra la postura de Eduardo López cuando, respecto al cabildo español en la Nueva España, sostiene que en la Colonia los municipios eran organismos colegiados o corporativos que funcionaban como autoridad gubernativa, lo que se diferenciaba en dos tipos: los españoles y los indios o naturales. La función que desempeñaban los Cabildos Novohispanos, más allá de ser de indios o españoles, era, una y la misma, ser la autoridad

gubernativa de manera colegiada que regía los asuntos de interés local. Muy puntual resulta su precisión cuando respecto de los segundos afirma que:

> Los ayuntamientos de españoles, cuando no eran ordenados por corregidores o alcaldes mayores se gobernaban por los siguientes funcionarios: dos alcaldes ordinarios, el alférez real, un número variable de regidores según la importancia política o económica de la población, dos jurados por cada una de las parroquias, collaciones o barrios, fieles ejecutores, alguacil mayor de cabildo secular; procurador general; escribano o secretario, mayordomo, depositario, funcionarios burocráticos y personal subalterno. (López, 2007, pp. 37 y 38)

La postura de Eduardo López en torno a la estructura de los ayuntamientos españoles durante la época virreinal proporciona una visión más o menos detallada de los funcionarios y la organización que caracterizaban estos gobiernos locales. Esta descripción destaca, por otra parte, la complejidad y la diversidad de roles que desempeñaban los individuos dentro de la administración colonial. La presencia de alcaldes ordinarios, regidores, alférez real, jurados, procurador general y otros funcionarios refleja una preocupación por abordar una variedad de responsabilidades, desde asuntos legales hasta gestión financiera. Esta diversidad de funciones también señala la complejidad de la sociedad virreinal y la necesidad de abordar cuestiones específicas de cada población local.

Guillermo Porras Muñoz sobre la república de españoles, sostiene que: “La república de españoles estaba formada por personas que no eran originarias de la península y que la traza tampoco era exclusivamente para españoles.” (Porras, 1987, p. 29). La diferencia entre indios y españoles, como lo puntualiza Lira (1987), era una realidad sancionada por el sistema jurídico y lo seguiría siendo hasta la declaración de igualdad en la Constitución de 1812.

El cabildo español revela una compleja trama de influencias y adaptaciones que caracterizaron la estructura política durante la época virreinal. Aunque modelado según las instituciones municipales de la metrópoli, el cabildo español no fue simplemente una trasposición directa, sino un reflejo de las tensiones y sinergias

entre la cultura europea y las realidades indígenas locales. Esa confrontación genealógica institucional entre el cabildo español y el de indios pervivió quizá hasta inicios del siglo XIX como una diferencia irreconciliable entre ambos, no obstante, ser esencialmente lo mismo.

Por otra parte, la persistencia del Ayuntamiento como un cuerpo colegiado demostró la capacidad de las comunidades virreinales para mantener cierta autonomía local, incluso frente a la intromisión directa del rey y el centralismo que se suponía. Sin embargo, esta autonomía estuvo marcada por limitaciones y tensiones, evidenciando la complejidad de la gobernabilidad en un contexto virreinal.

3.4. El municipio en el México independiente

El periodo posindependencia muestra una etapa crucial de reconfiguración política y administrativa en el territorio mexicano, así como en la evolución y configuración de sus instituciones jurídico-políticas, entre ellas el municipio. Tras la lucha por la independencia, se buscó establecer un nuevo orden que reflejara las aspiraciones de la nación recién emancipada. En este *mare magnum* ideológico, la estructura y función del municipio adquieren un papel central en la construcción de la identidad y la gobernabilidad del México independiente.

Esta parte de la investigación explora la forma en cómo evolucionaron y se adaptaron a la nueva realidad las instituciones municipales, para ello se consideraron factores como la herencia virreinal, las influencias de las ideas ilustradas y republicanas, así como los desafíos internos y externos que enfrentaba el país. Al analizar el municipio en el México independiente, se evidencia la complejidad de este proceso de transición y las tensiones inherentes a la consolidación de un nuevo modelo jurídico y político en el marco de la independencia nacional.

México, como nación independiente del otrora gran imperio español, surge con más dudas que certezas, si bien es cierto que el 27 del septiembre de 1821 el mundo recibía a una nueva nación cuya gestación y labor de parto duró casi tres siglos. Cierto también es, que casi todas las instituciones tanto jurídicas como políticas de la antigua Nueva España pervivirían en lo más profundo de la inercia institucional del México soberano, lo que en cierta medida explica el fallido intento del militar vallisoletano Agustín de Iturbide para constituir un imperio, pretendiendo con ello no cortar el hilo conductor de esa tradición jurídico-política., –Puede gustar o no la eventual creación de un imperio mexicano con Agustín de Iturbide ciñéndose la corona. Sobre todo, si se considera que este fue un fiero defensor del sistema virreinal y combatiente incansable contra la insurgencia, pero habrá que reconocer en justicia que era el paso más lógico, con lo que se tomó en consideración el sistema monárquico del que se procedía, contrariamente al sistema federal, cuyo principal exponente era personificado por el vecino norteño, —Estados Unidos de Norte América—, esa inferencia histórica se advierte después de tres siglos de virreinato.

Así parece entenderlo Annino (2010), cuando afirma que la independencia, como acto de ruptura política, fue perfectamente compatible con la continuidad del orden jurídico tradicional, y al respecto señala que:

> Lo nuevo no se contrapuso con lo viejo, sino que entre los dos se dio precisamente una asimilación. Para 1821, la Nueva España cambió porque la guerra y constitución de Cádiz profundizaron las divisiones sociales y territoriales del pasado virreinal. (Annino, 2010, p. 16)

Annino reconoce que la independencia, como acto de ruptura política, no necesariamente implicó una ruptura con el pasado institucional y jurídico. Esta afirmación sugiere que, a pesar del cambio político significativo que se experimentó, se mantuvo una continuidad en las estructuras legales existentes, adaptándolas

solo en la medida necesaria para acomodarse a las nuevas circunstancias, lo que destaca la complejidad de los procesos de independencia, donde la innovación política coexistió con elementos de continuidad en el marco jurídico.

La colonia es el primitivo origen de la independencia, señala Villoro, y de la adecuación a ese pasado inmediato dice que: “El pretérito persiste en el presente y se prolonga hacia el devenir” (Villoro, 2010, p. 209). Una postura muy similar se advierte en Mauricio Merino Huerta, cuando sostiene que:

> Los gobiernos municipales sirvieron como apoyo para la construcción del Estado nacional que se forjó durante el siglo XIX. Mientras que el país fluctuaba, como escribió Jesús Reyes Heroles, entre distintos proyectos políticos y se redactaban distintas Constituciones para tratar de imponer el orden, los gobiernos municipales seguían realizando sus tareas cotidianas y seguían siendo la autoridad básica en el gobierno de los pueblos y las ciudades. (Merino, 2007. p. 13)

La afirmación de Merino Huerta, como se advierte, resalta la estabilidad que los gobiernos municipales aportaron durante períodos de fluctuación política en el siglo XIX. Sin embargo, una evaluación crítica cuestiona si esta estabilidad fue uniforme en todos los lugares y momentos. Además, sería relevante considerar si la constancia de los gobiernos municipales se tradujo en una participación significativa en la formulación de políticas nacionales o si, en algunos casos, su autonomía se vio afectada por cambios en el ámbito nacional.

La perspectiva crítica podría explorar las variaciones regionales y examinar si la influencia de los gobiernos municipales fue constante en toda la nación. Pero Merino Huerta va mucho más allá, cuando sostiene que: “Los gobiernos municipales fueron la base para la edificación de las instituciones políticas nacionales. Pero una vez que éstas se consolidaron, les arrebataron su vieja autoridad a los municipios”. (p. 14). Compartir la opinión de Merino Huerta implica reconocer la importancia histórica de los gobiernos municipales en la construcción de las instituciones políticas nacionales. Sin embargo, también implica señalar que, en algunos casos,

una vez consolidadas estas instituciones a nivel nacional, los municipios experimentan una pérdida de autonomía y autoridad que antes poseían. Este proceso se dio en aras de una mayor centralización del poder político.

César Camacho Quiroz alude al tema de la base de la continuidad centralista que caracterizó al sistema virreinal y d sostiene que:

> La joven nación enfrentaba el dilema mantener las instituciones del pasado virreinal, continuando la centralización de poder, o bien formar una unión que, reconociendo las diferencias de cada región, proporcionara nuevos elementos de vinculación. Finalmente triunfó el federalismo. (Camacho, 2005, p. 20)

Iguales, pero distintos, esta es la premisa de la vinculación de la nueva nación independiente que señala César Camacho y que de algún modo constituye la idea fundacional del México independiente en el que descansa su federalismo.

Moisés Guzmán hace referencia al movimiento transicional de virreinato a nación independiente bajo una línea argumentativa que identifica como panorámica, con la que intenta explicar la manera en que se dio la formación y consolidación del estado mexicano durante el siglo XIX, sobre la base de la institución municipal. Sobre el particular, afirma que:

> El ayuntamiento. Su estudio adquiere relevancia, si consideramos que en medio de todos los cambios suscitados durante la guerra de 1810, el ayuntamiento es uno de los cuerpos colegiados que traspasó las fronteras de la independencia, diferenciándose así de otros órganos políticos heredados del régimen virreinal que desaparecieron al sancionarse la Constitución Federal de 1824 y las particulares de los estados. (Guzmán, 2009, p.151)

La postura del autor enfatiza la independencia nacional a partir del protagonismo que adquiere el ayuntamiento, y cómo este es capaz de traspasar las barreras del tiempo y el sistema de gobierno para lograr pervivir como la única institución jurídica virreinal base política y administrativa del federalismo nacional. Posición que resulta coincidente con el objeto de investigación en el presente trabajo.

El municipio ha sido, como se advierte, un protagonista de la historia de México; tanto es así que resulta una ironía histórica el haber sido el legitimador de la conquista de los pueblos mesoamericanos, pero también el gran impulsor de la independencia novohispana. En este mismo sentido se pronuncia Andrade Sánchez, al afirmar que:

> Los acontecimientos vividos en España a principios del siglo XIX habrían de generar una coyuntura para que los gobiernos municipales participaran como protagonistas importantes de las luchas políticas, Napoleón Bonaparte impulsaba la expansión del poder de Francia por Europa y los españoles aparecían como sus aliados, en cuya condición permitieron el paso de sus tropas por el territorio ibérico a fin de someter a Portugal, que se había aliado con el bando británico. Pero a su paso por tierras españolas el ejército francés se fue ubicando en posiciones estratégicas y pronto fue evidente que se disponía a mantenerse como fuerza de ocupación. (Andrade, 2006, p. 110)

La perspectiva de Estrada de los eventos en España a principios del siglo XIX destaca el papel crucial de los gobiernos municipales en las luchas políticas. Su enfoque revela la complejidad de las dinámicas locales en ese período y la importancia de considerar las dimensiones municipales y la necesidad de su análisis histórico.

En conclusión, la transición de la Nueva España al México independiente supuso una serie de avatares históricos y de no pocos desafíos. La influencia de la experiencia gaditana marcó una influencia tanto para el régimen virreinal, que

iniciaba con ella su franca decadencia, como para el México independiente que abrevaba de ese instrumento jurídico-político sus postulados fundacionales que plasmaría en la Constitución Federal de 1824.

No es de extrañarse que, ante la ruptura con el viejo sistema virreinal, la seguridad que suponía el continuismo institucional ofreciera las mejores garantías para el funcionamiento de la novel nación mexicana, incluyendo, claro, al otrora multifuncional cabildo novohispano en la forma del nuevo pero menguado municipio mexicano.

3.5. Transición histórica y constitucional del municipio

El municipio mexicano fue un tema particularmente importante en las diferentes constituciones federales, bien porque a partir de ellas se institucionaliza como ente jurídico-político, o bien porque fue expresamente excluido de ellas. Sea como fuera, existe un derrotero constitucional municipal que merece un análisis puntual al respecto.

3.5.1. La Constitución de Apatzingán

Rendón refiere que: *El Decreto Para la Libertad de la América Mexicana*, también conocido como Constitución de Apatzingán, fue sancionada el 22 de octubre de 1814en ese lugar. Si bien es cierto que plasma los principios fundacionales de la nación mexicana y toda la carga ideológica derivada del movimiento independentista, también es cierto que, en varios aspectos, sigue lineamientos trazados por la Constitución gaditana de 1812. No obstante, l, la autora Rendón es muy precisa al señalar sin romanticismos históricos que nunca tuvo vigencia, pero sí sentó las bases de la organización política del país. Esa falta de

vigencia real tuvo, entre otras causas, la pérdida del ímpetu del movimiento de independencia.

Esta misma línea argumentativa se encuentra en Aguirre, que sobre el particular sostiene lo siguiente:

> La constitución de Apatzingán no coincide textualmente con la Constitución liberal monárquica de Cádiz, aunque hay quien incluso afirma que es la misma Constitución monárquica de Cádiz, aunque se procedió a adaptarla o acomodarla a una forma republicana de gobierno. (Aguirre, 2012, p. 189)

En conclusión, *la Constitución de Apatzingán* emerge como un documento trascendental en la historia de México, consolidando los ideales de libertad e independencia. Al establecer los principios fundamentales de autodeterminación y gobierno propio, este decreto sentó las bases para la construcción de una nación libre. La valiente declaración de los derechos y deberes ciudadanos plasmados en este texto es un testimonio duradero del coraje y la determinación de aquellos que lucharon por consolidar a la nueva nación americana. La Constitución de Apatzingán no solo marcó el fin de una era, sino que también abrió las puertas a un futuro en el que la nación podría forjar su propio destino y consolidar su identidad.

3.5.2. La Constitución de 1824

Promulgada el 4 de octubre de 1824, esta constitución refleja el afán de establecer un sistema político que respetara la diversidad y autonomía de las regiones dentro del nuevo país. Este marco legal no solo delineó la estructura del gobierno, sino que también buscó consolidar los principios democráticos y republicanos que guiaron a México en sus primeros años como una nación soberana.

La primera Constitución formal del México Independiente viene a constituir un referente obligado por cuanto a que representa el primer ejercicio político de la nación independiente, y es este precisamente el que se materializa como producto del Congreso General Constituyente. Establecía en su artículo 4° la adopción del federalismo como sistema de gobierno, y señalaba: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular federal”. Al respecto, Rendón señala:

> Fue el acta constitutiva, el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los estados como entidades federativas. Con anterioridad no existían de derecho. Tampoco, existían de hecho, porque los amagos de la secesión por parte de algunas provincias —principalmente Oaxaca, Jalisco y Zacatecas—, precedentes inmediatos del sistema, no pueden interpretarse como integración de hecho de los estados independientes que nunca llegaron a constituirse, sino como medio de apremio y forma de rebeldía, que después se ha repetido en nuestra historia siempre que las autoridades de un Estado declaran que éste “reasume su soberanía. (Rendón, 1985, p. 290)

La afirmación de Huerta Barrera, que sostiene que la Constitución de 1824 fue el primer documento político genuinamente constituyente del pueblo mexicano, merece una reflexión crítica. Si bien es cierto que la Constitución de 1824 fue un hito en la historia de México al establecer las bases de su gobierno independiente, la noción de que fue el primer documento político "genuinamente constituyente" es discutible. Antes de 1824, existieron otros documentos y procesos que influyeron en la configuración política de México, como las Constituciones de Cádiz de 1812. Además, la inestabilidad política y las luchas internas que siguieron a la independencia plantean preguntas de la efectividad real de la Constitución de 1824 en consolidar la estabilidad y la participación genuina del pueblo.

Una postura diametralmente opuesta a la autora citada sostiene José Gamas Torruco al afirmar que:

> Algunos especialistas han cuestionado la vigencia que habría tenido la Constitución de Apatzingán, ya que este texto fundamental fue promulgado en plena lucha armada y cuando aún no se lograba la independencia, situación que debió de impedir su plena vigencia. Lo cierto es que el texto constitucional se aplicó en aquellos territorios en poder de ejército insurgente. (Gamas, 2024, p. 21)

Lo sustentado por Gamas deja de manifiesto que no hay una base objetiva para cuestionar la vigencia de la Constitución de Apatzingán, y menos aún cuando la evidencia histórica sugiere que algunas instituciones consagradas cumplieron con sus funciones, como es el caso del Supremo Tribunal de Justicia de Ario de Rosales, Michoacán.

Este documento político que plasmaba las ansias libertarias de la nación mexicana emulaba, en gran medida, otro ordenamiento jurídico-político: la *Constitución Federal de los Estados Unidos de América*, que representa un hecho atípico porque no fueron los estados del pacto federal quienes hacen surgir la federación, sino que es la federación la que hace surgir los Estados. En otras palabras, el federalismo mexicano nace exactamente a la inversa que en Estados Unidos de Norteamérica.

En un hecho sin precedentes, el segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 7 de noviembre de 1823 y pocos meses después, el 3 de febrero de 1824, expidió el Acta Constituyente, que estableció la forma federal y cuyo artículo enumeró los Estados de la Federación. Esta Acta Constitutiva fue el documento que consiguió la manifestación de voluntad genuinamente constituyente del pueblo mexicano y se refería por vez primera de manera fáctica y jurídica a los Estados considerados como entidades federativas. No obstante que el Congreso Constituyente se apresuró a firmar el Acta Constitutiva y desconocía a los Estados,

para declarar oficialmente a la nación mexicana como constituida, tal y como lo sostienen Josefina Zoraida Vázquez, cuando afirma que:

> El 7 de noviembre de 1823, el nuevo Congreso se apresuró a firmar el Acta Constitutiva, que empezó por desconocer la existencia de los estados y declaró a la nación mexicana como constituida por las provincias de Nueva España, La capitanía General de Yucatán y las Comandancias de provincias internas. (Zoraida, 2021, p. 17)

Raymundo Robles Martínez señala que la constitución de 1824 dejaba en libertad a las entidades federativas para organizar su gobierno y administración interior. No obstante, que la Constitución de 1824 fue – como se ha dejado claro–, el primer documento jurídico-político del México independiente, porque este ordenamiento no recogía las demandas que en materia municipal se habían originado desde la época virreinal, que sí habían sido incluidas en la propia Constitución gaditana. La respuesta quizá se encuentre en lo afirmado por Andrés Lira, que sobre el tema sostiene:

> Del gobierno interior de los pueblos trata ampliamente la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, primera que rigió en México, al disponer la elección y las funciones de los ayuntamientos. En el México independiente, ni el Acta Constitutiva de 1823 ni la Constitución Federal de 1824, adicionada en 1847, se refirieron a ese gobierno por considerarlo propio del régimen interior de los estados de la federación. (Lira, 1987, p. 51)

Andrés Lira, ofrece una explicación plausible de lo que para algunos teóricos del municipio es considerado como una omisión inexcusable por parte del Constituyente de 1824, nada más lejos de la realidad, porque como se advierte, esto obedeció a las consideraciones del constituyente para respetar la soberanía estatal y que fuera esta quien los organizara y regulara. No debe pasar inadvertido el contexto histórico y los eventos que ocurrieron en ese período, así como, las

complejidades políticas y sociales de la época. No obstante, el municipio, mermado y todo, logró adaptarse al nuevo sistema y pervivir como institución jurídico-política.

3.5.3. La Constitución centralista de 1836

La etapa comprendida entre 1835 y 1846 es conocida por el término de centralismo, y su relegación en la historiografía se debe a los prejuicios históricos acuñados por el liberalismo triunfante, que veía en él al gran culpable de la mutilación nacional. Así lo sostiene Josefina Zoraida Vázquez al afirmar que:

> El periodo en que funcionó el centralismo, 1835-1846, ha quedado relegado en la historiografía, víctima de verdades acuñadas por el liberalismo triunfante y de las acusaciones de conservadurismo repetidas por los federalistas, que lo culpaban de provocar la pérdida de Texas, del bloqueo francés de 1838 y de la peor inestabilidad del siglo XIX. (Vázquez, 2021, p. 9)

La autora en cita deja en claro el gran prejuicio historiográfico que se dio en esta etapa de la historia nacional, producto del triunfo ideológico de los liberales, lo que exhibe, por otra parte, una de las etapas más convulsas del México decimonónico.

La perspectiva jurídico-política del territorio adoptada por el centralismo se sustenta en el antiguo régimen y el establecimiento de las intendencias que según Hira de Gortari (2021), fueron usadas para centralizar la gobernanza, la jerarquización y organización de los partidos bajo un modelo único, lo que se advierte en la Constitución de 1836. En torno a este tema, la autora menciona que:

> La Constitución, conformada por siete leyes constitucionales aprobadas el 30 de diciembre de 1836, constaba de 226 artículos, 55 más que la Constitución de 1824. Cada una de esas leyes tuvo un ámbito específico. La Sexta, titulada “División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos” con 31 artículo tuvo

> vigencia para el conjunto del país, diferencia radical con la legislación federal, en la que cada estado soberano legisló sobre su organización político-territorial, con excepción de los territorios. (De Gortari, 2021, p. 74)

La Constitución centralista de 1836 promulgó las bases primarias de la organización centralista, con lo que se estableció un cuarto poder a los tres poderes formalmente constituidos, de manera que, además del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial se sumaría el Supremo Poder Conservador, cuyo propósito era impedir el abuso de los otros tres poderes; así lo contemplaba su artículo primero.

> Art. 1. –Habrá un supremo Poder Conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez el que designe la suerte sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo. (CPEUM, 1836)

Respecto a este cuarto poder, Judith Aguirre Moreno (2012) precisa que fue la institución más controvertida por tratarse de un meta-poder. Es decir, un poder que se encontraba por encima de los otros tres poderes.

David Pantoja, en una posición diametralmente opuesta, hace mención a este Supremo Poder Conservador, el cual señala que tenía como función el mantener el equilibrio de poderes, la conservación y restablecimiento del orden social, depositado en cinco individuos que se renovaban cada dos años y que, según el propio autor, tuvo un mérito excepcional al precisar que:

> Si algún mérito tuvo el Poder Conservador fue el de ser el primer instrumento institucionalizado para el control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos del ejecutivo, pues, aunque había en la Constitución anterior otros medios, éstos eran limitados y producto de prácticas y no de normas. (Pantoja, 2021, p. 186)

Lo dicho por Pantoja demuestra que no todo lo que se dio en esta etapa de la historia de México puede ubicarse en la categoría de valor de “malo”, puesto que, si bien es cierto que este Supremo Poder Conservador pudiera ser considerado como un “mata poder”, en él también se encuentra la piedra fundacional de los mecanismos de control constitucional del nuevo constitucionalismo mexicano (2024). Hallazgo no menor y, dada su trascendencia e importancia, exige una investigación especial y por cuerda separada a la presente; baste por ahora hacer hincapié en el tema en función de la etapa histórica que se aborda. El propio José Luis Soberanes (2014), refiere que: “Estamos ante un órgano político de control constitucional” (p. 74).

La *Constitución de la República Mexicana de 1836* recogía la institución municipal. Esta Constitución contemplaba en sus artículos 22 al 31 lo que a continuación se transcribe:

> Art. 22. Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tenga ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz; encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores respectivos.
>
> Art. 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que pueda exceder; los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.
>
> Art. 24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:
>
> I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
>
> II. Vecino del mismo pueblo.
>
> III. Mayor de Veinticinco años.

IV. Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Art. 25. Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de recaudación de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo en absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Art.26. Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por medio de las autoridades superiores respectivas.

Art. 27. Los jueces de paz, encargados también de la policía, serán propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto, y aprobados por el gobernador: durarán un año y podrán ser reelectos.

Art.28. Para ser juez de paz, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano ene l ejercicio de sus derechos.

II. Vecino del pueblo.

III. Ser mayor de veinticinco años.

Art.29. Estos jueces ejercerán, en sus pueblos, las mismas facultades que quedan detalladas para los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción en éstas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

> En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad pública y la policía, y a practicar las diligencias así en lo civil como en lo criminal, que por urgencia no den lugar ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.
>
> Art.30. Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son concejiles; no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.
>
> Art.31. Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás. (CPEUM, 1836)

Es de llamar la atención el dato anecdótico que, mientras las constituciones federalistas omitieron consignar en el texto constitucional la figura de los municipios, las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores fueron quienes se preocuparon por organizarlos y darles vida. Sin embargo, como lo afirma Vázquez (2021), en este periodo de la historia de México se cancelaron los ayuntamientos inexistentes en 1808, con excepción, nos dice la autora, de los puertos de más de 4,000 habitantes, lo que fue causa, en buena parte, de la inestabilidad del periodo centralista.

Como se advierte, en este documento jurídico-político se recogían algunos aspectos significativos relacionados con el municipio, su integración, las facultades que tenían y la temporalidad de su encargo. Sin embargo, la base de la organización del sistema centralista de gobierno partía de la disminución de los ayuntamientos por su “crecimiento desmesurado”. Al respecto Hernández Díaz afirma que:

> El centralismo basó la organización interior de los departamentos en la disminución significativa de los ayuntamientos, con base en la idea de la clase dirigente de éstos funcionaba mal y habían crecido de forma desmesurada durante el federalismo. Por ello se propuso el fortalecimiento de autoridades intermedias como prefectos y subprefectos, así como la incorporación de la figura del juez de paz, funcionario al estilo del modelo creado en Francia y recogido por la constitución de Cádiz. (Hernández, 2021, p. 444)

Jaime Hernández Díaz deja en claro que el centralismo en esta etapa de la historia de México se fundamentó en la reorganización de los departamentos y en la reducción sustancial de los ayuntamientos. Es evidente que, durante la primera parte del federalismo mexicano, los ayuntamientos habían experimentado un crecimiento desmesurado, lo que generó problemas de gobernabilidad y administración. La necesidad de establecer un control férreo y centralizado ante la amenaza que suponía la expansión de los ayuntamientos fue el enfoque de disminuir el número de ayuntamientos, que fue, en el mejor de los casos, una medida estratégica para controlar de manera absoluta el poder desde el centro.

En conclusión, en esta etapa histórica de México, el municipio vio seriamente socavadas sus atribuciones y facultades como institución jurídico-política. Su disminución sólo se explica por la profunda desconfianza con la que lo veía el sistema centralista de gobierno que venía en él un elemento legítimo de oposición para consolidar su objetivo de centralización del poder. No obstante, ello, logró pervivir en el nuevo sistema centralista, exhibiendo en esta etapa de la historia su característica más significativa: la resiliencia y capacidad de adaptación a los cambios disruptivos de gobierno.

3.5.4. La Constitución de 1857

En la opinión de Rabasa (2002), la constitución de 1857fue producto depurado del talento del Constituyente más ilustrado en la historia de México, donde

figuras inmortales como Vicente Riva Palacio, Francisco Zarco, Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto y Santos Degollado, por mencionar algunos, pusieron su talento y capacidad al servicio incondicional de la patria; se dice que esta Constitución tiene su fundamento más significativo en el Plan de Ayutla, que ponía fin a la dictadura de Antonio López de Santa Anna. En este instrumento jurídico-político no se consagra dentro de las hipótesis constitucionales al municipio; sin embargo, el constituyente hizo referencia a él.

Francisco Ramos Quiroz, refiere que esta constitución buscaba la estabilidad a partir de ser un verdadero instrumento político fuerte que permitiera hacer frente a las situaciones adversas, más allá de las diferencias de pensamiento de los congresistas que permitieron su promulgación, y sobre el particular sostiene: “Para el 5 de febrero de 1857 el constituyente llevaba a la promulgación el nuevo documento constitucional fruto del esfuerzo. La nueva Constitución quedó integrada por 128 artículos. (Ramos, 2013, p. 160)

Por su parte, Luis Roberto Matilla señala que esta constitución tenía como propósito atender los diferentes problemas heredados desde la independencia, y sobre el tema precisa que:

> Habría que tener presente que la Constitución de 1857 constituyo también un esfuerzo más para atender los asuntos sociales, políticos, religiosos y económicos de la nación, heredados de la independencia y de las décadas posteriores a la misma, a través de proporcionarle al país un diseño institucional que le permitiera resolver diversos pendientes. (Mantilla, 2019, p. 30)

El autor citado deja en claro que el ejercicio constitucional de 1857 pretendía atender los problemas que se venían arrastrando décadas atrás y convertirse en un factor real de cohesión y transformación social. Sin embargo, dejaba fuera del texto constitucional al municipio. Antonio María Hernández (2003) sobre esta aparente omisión menciona que al quedar contemplado el municipio por la Constitución de 1857, su regulación quedaba desplazada a las constituciones de los Estados. Lo

que aparentemente evidencia el profundo desinterés del Constituyente de 1857 por el municipio es en realidad un respeto pleno al sistema federal y, por esta razón, lo delegaban a las constituciones locales.

Felipe Tena Ramírez (1984) deja de manifiesto que los liberales mantuvieron a los ayuntamientos en un estado de completo abandono, al no concederles la importancia que merecían, y, verlos en todo caso, como meras ficciones territoriales que constituían una simple parte de los Estados de la Federación. Teresita Rendón Huerta Barrera, sobre la reserva que hace el constituyente de 1857 sobre el tema municipal, refiere lo siguiente:

> Una vez expedida esta Constitución, siguió reservando a los Estados la facultad de la organización interior y se estableció en su artículo 72-IV "para el arreglo del Distrito Federal y territorio sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales que se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales. (Rendón, 1985, p. 22)

En conclusión, se afirma que este ejercicio constitucional, representó una reivindicación de los valores de 1824, y la mejor forma de resolver los problemas políticos, sociales y económicos que se venían arrastrando desde el movimiento independentista novohispano. Es injusta la crítica que sobre ella se vierte en el sentido de excluir a la figura del municipio y no darle la importancia que realmente representaba en el nuevo sistema federalista de gobierno, porque, como se ha dejado claro, se entendía que, en ejercicio de las competencias y respeto a las soberanías de los Estados, correspondía a estos su regulación.

3.5.5. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

El análisis del *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* se refería a un periodo singular de la historia mexicana, marcado por la efímera existencia de la instauración de un segundo imperio después de la independencia. Este hecho inició

formalmente, como señala José Luis Vasconcelos (1976), el 12 de junio de 1864 con la entrada de Maximiliano a la capital en medio de grandes festejos de un público acostumbrado a aplaudir el éxito. Este promulgaría, el 10 de abril de 1865 el estatuto que intentaba establecer las bases de gobierno bajo la figura imperial de Maximiliano de Habsburgo. Es en este periodo histórico que se advierte en avances significativos con relación al municipio; resulta paradójico que fuera el imperio quien volteó a ver con buenos ojos al municipio para vincularlo con su proyecto de gobierno, pero no es conveniente adelantarse a los acontecimientos, sino antes bien, abordarlo de manera gradual.

En 1861, una serie de acontecimientos a nivel internacional involucraron a México en una reclamación puntual en la moratoria de pagos, declarada por el gobierno de Juárez; así lo refiere Enrique Krauze al señalar que:

> La moratoria de pagos declarada por el gobierno de Juárez en junio de ese año inicio el ciclo. En octubre, Inglaterra, Francia y España firmaban en Londres una convención para exigir a México por la fuerza el pago de las deudas incumplidas y la satisfacción de otras reclamaciones, no del todo injustificadas respecto de ingleses y españoles. (Krause, 1994, p. 252)

Una vez que se llevó a cabo la reunión de la Triple Alianza, se dio paso al Tratado de La Soledad para llevar la disputa al terreno diplomático y evitar una confrontación que atentara contra la soberanía de la nación americana. Así lo señala Álvaro Villagrán cuando sostiene que:

> El 19 de febrero de 1862 el gobierno y el representante de la triple alianza invasora firmaron los preliminares de La Soledad, un acuerdo por el cual la disputa surgida se llevaría al terreno de las negociaciones y las potencias europeas no atentarían en contra de la soberanía e integridad de la República y su territorio. Sin embargo, los franceses –en atención a su propio interés y en desconocimiento abierto, tanto de los contenidos de la Convención de Londres, como de los tratados de la soledad firmados con el

> gobierno legítimo y representativo de Juárez– descaradamente comprometidos con el proyecto de gobierno monárquico trajeron de Europa, con apoyo y escolta, a Juan Nepomuceno Almonte con la intención de hacerlo presidir un gobierno interino, e tanto se instauraba un nuestro territorio la monarquía. (Villagrán, 1996, p.57)

Lo dicho por el autor citado sirve como elemento para contextualizar el origen del conflicto, que, más allá de la injusta agresión sufrida, da cuenta y refleja los tiempos borrascosos que azotaban México en esos años. Así inició el segundo imperio, al mando de Maximiliano de Habsburgo y con él un nuevo sistema jurídico-político, en forma de monarquía liberal, en el que se promulgaría el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Eduardo Andrade Sánchez, afirma con relación al Estatuto Provisional que:

> Por el contrario, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que se expidió para organizar el gobierno del fallido intento imperial de Maximiliano, contenía previsiones sobre el gobierno Municipal y hasta que nivel tendría posibilidad de intervenir el "emperador". Éste nombraría y removería al alcalde de la capital y los prefectos de cada departamento-nombrados por el propio emperador- harían la designación y remoción de los que correspondieran a su territorio. El emperador también tendría la facultad de decretar "las atribuciones municipales en vista a los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos". Igualmente, el gobierno, en las poblaciones que estimara conveniente nombraría "un letrado que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de Síndico procurador. (Estrada, 2008, pp. 54 y 55)

Es de destacarse que ese estatuto introducía un avance significativo en el tema municipal objeto de la presente investigación. En su artículo 37 señalaba que la administración municipal estaría a cargo de los alcaldes, ayuntamiento y comisario municipales; mientras que el artículo 43 preveía que los ayuntamientos formarían el Consejo del municipio, los que serían elegidos popularmente en elección directa y se renovarían por mitad cada año. La legislación del imperio estableció un marco normativo abiertamente pro-municipal, dando normas para su

organización que no solo resultan vanguardistas para la época, sino también para nuestros días. El avance en materia municipal en esta etapa de la historia de México representó, en términos reales, un avance sin precedentes, pues sentó las bases para la organización del municipio, etapa que, por otra parte, evidencia la resiliencia municipal, logra adaptarse y pervivir contra todas las vicisitudes y eventualidades de esta etapa.

3.5.6. El municipio en el México de finales del siglo XIX

A medida que México avanzaba hacia el cierre del siglo XIX, el concepto y funcionamiento de los municipios experimentaron cambios notables. Se convirtieron en un actor crucial en la dinámica política y social de la época, reflejando las tensiones y evoluciones que han caracterizado a México durante este periodo de transición y consolidación de su identidad como nación.

Esta época se distinguió por una acentuada centralización y por borrar toda autonomía municipal. El gobierno de Porfirio Díaz los convirtió en simples divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Los prefectos de origen centralista fueron instituidos por la constitución del 36 no obedecían otras órdenes que las del gobernador, y los medios que empleaban para mantener la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales. Su actuación se hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal.

Paradójicamente, explica Andrade (2007), el propio Porfirio Díaz se había lanzado a la conquista del poder levantando, entre otras, la bandera de la libertad municipal. En el Plan de la Noria de 1871, en que se revelaba contra Juárez, a quien acusaba de imponer gobernadores y sacrificar la soberanía estatal, sus leyes y la voluntad de los pueblos “al ciego encaprichamiento del poder personal”.

Mauricio Merino Huerta, señala con relación al municipio que llegó a las postrimerías del siglo XIX lo siguiente:

> El municipio llegó al siglo XX, pues, debilitado en todos sus frentes. Sus limitadas atribuciones quedaban formalmente señaladas por las constituciones locales y cubrían, en general, cinco áreas distintas: preparara los procesos electorales, cobrar los impuestos que ordenara la legislatura local, cuidar de la policía, administrar los establecimientos de instrucción primaria y vigilar el funcionamiento de servicios públicos y bienes comunes, donde los hubiera. (Merino, 1998, p. 213)

La opinión de Mauricio Merino Huerta sobre la situación de esta entidad política en ese período evidencia cómo llegaba la institución municipal al final del siglo, con atribuciones menguadas del otrora municipio novohispano multifuncional. La debilidad señalada habría tenido implicaciones en la capacidad de los municipios para responder a las necesidades locales de manera eficiente y haber generado desafíos en términos de representación y participación ciudadana en asuntos locales. Estas condiciones explican en gran medida el advenimiento del conflicto revolucionario del México del siglo XX. Tena Ramírez ofrece una explicación viable del este asunto relacionado con el municipio "prerrevolucionario" al vincular al movimiento armado con el municipio y señalar el factor de odio hacia sus funcionarios entre los motivos inmediatos de la revolución, que, por otra parte, consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre.

3.5.7. El municipio en el México postrevolucionario

Después de la Revolución Mexicana, el papel y las funciones del municipio experimentaron transformaciones significativas en busca de una mayor representación y participación ciudadana. Una vez consumado el movimiento revolucionario, hubo necesidad de replantear los derroteros del país en un documento político que recogiera los postulados revolucionarios que habían

gestado el movimiento social y que derrocara al tirano; sin embargo, esa tarea no era sencilla, tal y como lo señala Rendón Huerta:

> Habiendo sido derrocado el General Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional, ese nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes. Obedeciendo a tal reclamo, se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, que fue el que dio origen a la Constitución Política de 1917, aún vigente a pesa de sus múltiples y variadas reformas. (Rendón, 2007, p. 114)

La afirmación de Huerta Barrera refleja una visión coherente con el contexto histórico de la Revolución Mexicana. El cambio de régimen político tras décadas de porfirismo generó la urgencia de establecer un marco legal que respondiera a las demandas y aspiraciones de las fuerzas revolucionarias.

El Congreso Constituyente en Querétaro, como menciona Huerta Barrera, se erigió como el escenario para la gestación de la Constitución Política de 1917. Este documento se convirtió en la Carta Magna que buscaba reflejar los ideales y las conquistas de la Revolución Mexicana. La afirmación, por otra parte, subraya la importancia de esa transición constitucional como un paso esencial para establecer un nuevo orden que representara los intereses del pueblo y quebrantara el modelo anárquico del porfiriato.

El Constituyente de Querétaro llevó a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición escéptica en materia municipal de las constituciones liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de la Constitución, cuando refiriéndose al Proyecto del Primer jefe, expresó que el establecimiento del municipio libre constituía “la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857. El constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de “libertad municipal”, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución, cuando refiriéndose al proyecto

del Primer jefe, expresó que el establecimiento del municipio libre constituía la diferencia más importante, y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857. Resulta evidente cómo el constituyente de 1917 eleva de categoría al municipio y le reconoce como elemento consustancial a su existencia; la libertad plena, para colocar la piedra angular del municipio mexicano moderno.

La asamblea entera, y sin una sola postura discrepante, admitió que la autonomía municipal que postulaba el proyecto carecía de un elemento que le era indispensable, según debe ser la autonomía financiera. Pero ¿Cómo asegurar al Municipio recursos propios y suficientes? Este fue el problema que confundió y desorientó al Constituyente. El primer dictamen relativo al artículo 115 proponía como fracción II la recaudación de todos los impuestos estatales y municipales por el propio municipio, la contribución de este a los gastos del Estado en la porción señalada por la legislatura, el nombramiento de inspectores por el ejecutivo para percibir la parte correspondiente al Estado y vigilar la contabilidad del municipio, la resolución de la Suprema Corte de los conflictos hacendarios entre el Estado y los municipios.

Para llenar los vacíos legales respecto de las cuestiones recaudatorias y hacendarías, se plantearon las más variadas soluciones en torno a la autonomía financiera del municipio, dos soluciones aparentemente opuestas: una que hacía partícipe al Estado de los ingresos del municipio: y la otra que fue aprobada, hacia partícipe al municipio de los ingresos del Estado. Ambas adolecieron del mismo defecto, que consistió en no definir claramente todas las fuentes impositivas que eran competencia del municipio. Nadie advirtió que el camino a seguir lo indicaba el segundo dictamen, que sus autores no acertaron a defender. De este modo, la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, ha quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política puede aumentar o disminuir los recursos municipales.

Atraída la atención por el trascendental problema de la autonomía financiera, la asamblea olvidó otro aspecto de vital importancia para la libertad del municipio: la forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades del Estado. En todos los proyectos se había propuesto una solución, y en este punto también se destacaba, por su buen sentido, el segundo dictamen. De este modo, el municipio libre ingresó a la Constitución con los defectos sustanciales supra citados, los que han sido aprovechados por las constituciones de algunos Estados para socavar esa · "libertad municipal" y han colaborado, sin duda, al escaso éxito de la democracia municipal.

Las medidas protectoras de la democracia que en forma negativa instituye el artículo 115 de la Constitución Federal al vedar la reelección inmediata de los integrantes propietarios del ayuntamiento, lo que por sí sólo no alcanza a purgar los diversos vicios de la institución. La prohibición contenida en el artículo 115 de la Constitución Federal, en el sentido de que no habrá una autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado, aunque dirigida a extirpar las antiguas prefecturas como medio de fortalecer la independencia de los municipios, ha impedido, por excesiva, los consorcios municipales, tan convenientes para unificar la actividad económica, municipal y, desde luego, también para fortalecerlos políticamente (CPEUM, 2024, art. 115)

Hasta aquí lo expuesto, resulta válido concluir que la figura del municipio, en esta etapa de la historia nacional, fue un detonante de la lucha revolucionaria, es bien sabido que la "libertad municipal" fue no solo una exigencia institucional, sino un postulado jurídico-político en contra del régimen porfirista y que fue recogido puntualmente por el Constituyente de 1917. No es coincidencia que el municipio haya estado presente de manera protagónica en las etapas más significativas de la historia de México, dando prueba de su enorme capacidad de adaptación y resiliencia; esta condición la ha descrito detalladamente Mauricio Merino Huerta al sostener que:

> El municipio ha sido, no obstante, la única institución colonial que ha sobrevivido –así sea superficialmente– a todos los cambios. En ese sentido, no hay otra institución política que se le compare: ni las que constituyen los poderes que forman el gobierno de la República, ni las que explican el funcionamiento de las distintas entidades federativas. Sólo el municipio se ha sostenido como base de la organización del gobierno, a pesar de las mudanzas de su historia. (Merino, 1998, p. 245)

Lo dicho por Merino Huerta sustenta en gran medida la tesis del presente trabajo de investigación, al afirmar que es la única institución que ha logrado sobrevivir como institución política a lo largo de los últimos 500 años, y esto obedece fundamentalmente a su capacidad resiliente para adaptarse a los diferentes regímenes de gobierno. En otras palabras, no es coincidencia que la única institución virreinal que ha logrado pervivir, como el ente más republicano, a lo largo de todos estos años sea precisamente el municipio. En capítulos posteriores se abordará de manera detallada el tema para identificar algunos de los factores que han influenciado en este fenómeno.

3.5.8. El municipio en el México contemporáneo

No hay duda respecto a que el municipio ha sido la institución que más transformaciones ha experimentado a lo largo de los últimos 500 años, mucho de los que se han dado en el México contemporáneo moldeando no nada más el sentido identitario y nacionalista de México, sino también su visión institucionalista. Sin embargo, a partir de las reformas borbónicas y durante todo el siglo XIX, el municipio mexicano sufrió un largo y significativo proceso de reducción de funciones, que le significaría a la postre perder la importancia que tuviera en la época virreinal; pero, como ya quedó claro, fue el triunfo de la causa liberal lo que significó el peor de sus golpes. Así lo sostiene Mauricio Merino Huerta al señalar que:

> La verdadera “ofensiva” en su contra no se iniciaría hasta el triunfo definitivo de los liberales sobre los conservadores, con una estrategia de triple alcance: primero, con la aplicación cada vez más estricta de la nueva legislación administrativa municipal, supervisada por los jefes políticos; segundo, a través de una errática política de reconocimiento jurídico de los pueblos y, sobre todo, de creación de nuevos ayuntamientos –que fue la causa de no pocas de las rebeliones que tuvieran lugar en el siglo pasado y, finalmente mediante la política de desamortización de la propiedad colectiva, en busca de la pequeña propiedad privada, que permitía el desmantelamiento de los recursos municipales. (Merino, 1998, p. 211)

Mauricio Merino exhibe la historia y sus eternas paradojas, con el triunfo de la ideología liberal se iniciaba también la embestida a la institución más republicana del México contemporáneo. El proceso de la forma y manera en que se fue transformando el Municipio se encuentra registrado en la Constitución Política Federal, tal y como lo sostiene Jacinto Faya cuando señala: “El municipio, como institución política y jurídica, se encuentra contemplado en la constitución política de las naciones, llegando a formar parte de un poderoso cuerpo normativo que estructura y regula su existencia”. (Faya, 2007, p. 145)

El municipio del México contemporáneo, como se advierte, llega con muchas más dudas que con certidumbres; sin embargo, logra reivindicar su otrora protagonismo multifuncional, siendo la institución republicana fundacional del nuevo sistema federalista mexicano. Si, como hasta aquí se ha dicho, el proceso de su evolución jurídico-política se encuentra en la constitución federal, resulta obligatorio realizar una cronología de las reformas constitucionales que se hicieron en el México contemporáneo. Dicho ejercicio se realizará en el último capítulo de la presente investigación para indagar en ese proceso transformador del que se da cuenta en este apartado.

Capítulo 4.
La pervivencia del municipio mexicano; su evolución como ente jurídico-político

SUMARIO: ***4.1. El Municipio mexicano en el marco del federalismo. 4.2. El Municipio como reflejo de la realidad nacional. 4.3. Las competencias municipales. 4.4. Las funciones municipales. 4.5. Las atribuciones municipales y su ejercicio. 4.6. La hacienda pública municipal. 4.7. Debate del artículo 115 constitucional. 4.7. La evolución del Municipio en las reformas al artículo 115 constitucional vigente. 4.8. La resiliencia municipal; adaptación y supervivencia frente a los cambios jurídico-políticos de México 4.9. El Municipio en el nuevo paradigma institucional.***

En el presente capítulo se aborda la pervivencia y la relevancia del municipio en México, no solo como una unidad administrativa, sino como una entidad fundamental dentro del marco jurídico y político del país. Como ha quedado precisado en el capítulo precedente, desde la época virreinal el municipio ha sido una estructura esencial en la organización territorial y en la gestión de los asuntos locales, a grado de evolucionar y adaptarse a las diversas etapas históricas de México, para consolidarse como la única institución jurídico-política que ha logrado pervivir a lo largo de los últimos 500 años.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua (2024) define al vocablo “pervivir” como la condición de seguir viviendo a pesar del tiempo o las dificultades. El argumento central de este capítulo radica en analizar esa condición a partir del histórico y objetivo que se da con el municipio mexicano, que, a pesar de las diversas transformaciones políticas y sociales a lo largo de estos últimos cinco siglos, el municipio ha mantenido su vigencia como una instancia de gobierno cercana a la ciudadanía. Esta pervivencia sugiere su capacidad de adaptación a los cambios históricos y a la pluralidad de funciones que desempeña en la vida pública, incluyendo la administración de servicios, la regulación de la convivencia y la representación política local. Bernardino Bravo, con relación a los cambios que experimentan las instituciones, lo que deja patente su capacidad de pervivencia, señala lo siguiente:

> Los hombres pasan las instituciones quedan. El tiempo pasa las instituciones cambian. Tales aforismos explican de manera simplificada la labor de la historia institucional a secas. La historia como cambio y permanencia. La historia institucional como aquella disciplina que estudia las instituciones como creaturas distintas de aquellos que las forjaron y la manera en que ellas evolucionan en un determinado contexto político, social, cultural y económico. (Bravo, 2016, p. 495)

La historia institucional, desde la perspectiva del autor citado, se enfoca en estudiar estas transformaciones y continuidades, en donde se analiza las instituciones como entes que interactúan con su entorno político, social, cultural y económico. Este enfoque permite entender cómo y por qué las instituciones cambian y cómo estos cambios impactan a la sociedad en general. Bernardino Bravo subraya la importancia de considerar a las instituciones como entidades distintas de los individuos que las conforman, lo que destaca su capacidad de adaptación y su influencia perdurable. La pervivencia institucional, desde esta óptica, es justificada por la capacidad de las instituciones de proporcionar continuidad y adaptarse a las transformaciones del tiempo.

El presente capítulo ofrece una reflexión profunda sobre la importancia del municipio como ente jurídico y política en México, con lo que se subraya su permanencia y adaptabilidad en un entorno cambiante. Este análisis no solo enriquece la comprensión histórica y normativa del municipio, sino que también plantea preguntas sobre su futuro y las reformas necesarias para fortalecer su papel en el sistema federal mexicano.

4.1. El municipio mexicano en el marco del federalismo

No se puede hablar del municipio mexicano sin referir también al sistema jurídico y político en el que se encuentra inserto, específicamente dentro del marco del federalismo, como una pieza clave dentro del sistema federal mexicano. En este contexto, el municipio no solo es una unidad administrativa y de gestión local, sino también un eslabón fundamental que articula la relación entre el gobierno y las comunidades locales, lo que refleja la esencia misma del federalismo, de la propia distribución del poder, así como de su soberanía de las entidades estatales.

En este punto de la investigación se analiza al municipio mexicano y su función crucial como una entidad libre, dotada de personalidad jurídica y facultades propias para atender los asuntos que le competen. Esta libertad municipal, de la que ya se dio puntual cuenta en el capítulo anterior, se enmarca en el principio federalista de competencias, que busca equilibrar el poder entre los distintos niveles de gobierno, y fomenta una mayor proximidad entre los gobernantes y la ciudadanía.

Pero antes de analizar el papel que juega el Municipio dentro del federalismo mexicano, se impone primero identificar el término federalismo. *El Diccionario de la Real Academia de la Lengua* (2024) dice respecto al vocablo lo siguiente: federalismo 1. m. Sistema de organización federal de algunas corporaciones o Estados. 2. m. Teoría o corriente política que defiende los principios de la federación.

De un análisis etimológico del vocablo tenemos que proviene del latín "*foedus, foederis*", que significa "pacto" o "alianza". Lo que indica una forma de organización política donde varias entidades territoriales (Estados, provincias, etc.) se unen bajo un gobierno común, con lo que mantiene cierta autonomía, y el sufijo “ismo” que denota doctrina, sistema, movimiento o corriente. La definición de "federalismo" según la RAE (2024) cubre dos aspectos principales: 1. El aspecto estructural, como un sistema de organización que puede aplicarse a estados nacionales o corporaciones, enfatizando la distribución del poder y la autonomía de las partes, y 2. El aspecto ideológico, como una teoría o corriente política que promueve y justifica esta forma de organización. Ambas acepciones resaltan la naturaleza dual del federalismo, tanto como un sistema concreto de organización política como una filosofía o ideología que apoya y justifica dicho sistema.

El *Diccionario Jurídico Mexicano*, cuando define el término, lo hace del modo siguiente:

> En la historia de México estos vocablos aluden a dos de las opciones que se consideraron viables para la constitución de país a raíz de su independencia. En la lucha entre liberales y conservadores, por lo general, los primeros fueron federalistas, aunque estos constituyen una regla, ya que sobre todo después de la independencia, algunos libarles fueron monarquistas. Sin embargo, con el tiempo se identificaron mayormente las tendencias liberales con la opción federalista. (Jurídicas, 1993, p. 1434)

La anterior definición proporciona una comprensión matizada de cómo el federalismo, como forma de gobierno, se define como concepto ideológico y político opuesto al centralismo. Ambas corrientes se relacionaron con las facciones políticas de liberales y conservadores que tuvieron posiciones radicalmente opuestas de la nación en la historia de México. Esta definición enfatiza la lucha entre estas dos visiones de gobierno y al reconocer las excepciones, ofrece una perspectiva contextualizada de la evolución política del país. Este análisis histórico es crucial

para entender las bases sobre las que se construyó el sistema político mexicano y sus instituciones, y cómo estas tensiones siguen influyendo en su desarrollo contemporáneo. Los temas de federalismo y el municipio han estado siempre presentes en nuestra historia; sin embargo, existen cuentas pendientes entre ambos y justificados reclamos. Así lo sostiene Salvador valencia Carmona, cuando sobre el particular dice que:

> En la doctrina mexicana se concuerda en que las relaciones intergubernamentales tienen que montarse en un sistema político y administrativo más cercano a sus destinatarios en diseñar un nuevo federalismo redistributivo y cooperativo, que introduzca medidas que permitan nuevas formas de relación entre el gobierno federal y el de los estados. Aunque con distintos enfoques se coincide en el fondo, se habla así de “un federalismo coordinado o de cooperación, más moderno, de “el nuevo federalismo y la descentralización, o de que se marcha hacia “un nuevo federalismo” coordinado y concurrente”. (Valencia, 2013, p. 46)

La postura de Salvador Valencia sobre la necesidad de un "nuevo federalismo" en México, está bien fundamentada en la necesidad de modernizar y adaptar el sistema federalista a las realidades actuales del país, es decir, lograr un verdadero federalismo funcional. Este nuevo modelo debe reunir dos condiciones necesarias, el ser redistributivo y cooperativo, con lo que se busca no solo una mayor equidad en la distribución de recursos, sino también una mejor coordinación entre los distintos niveles de gobierno para responder de manera más eficaz y eficiente a las necesidades de la población.

Ignacio Burgoa Orihuela (2003) cuando aborda el estudio del término “federalismo”, precisa que este debe entenderse como: “Corriente política que propugnó en la Historia de México la implantación del régimen federal frente a su adversaria, que fue la centralista. También indica la postura de quienes defienden dicho régimen”.

Burgoa contrapone el régimen federal al centralista, subrayando la dicotomía histórica y política entre estas dos formas de organización estatal. Jurídicamente, esto se traduce en la constitución mexicana que establece una clara división de competencias y garantiza la autonomía de los Estados. La definición de federalismo de Burgoa, como una corriente política y una postura de defensa del régimen federal, proporciona un marco amplio para entender esta forma de organización estatal en México. Además, reconoce la importancia del contexto histórico y social en la configuración del sistema federal mexicano y la evolución jurídica y política que experimentaron las instituciones que lo conformaron, entre ellas el propio municipio.

Lucas Alamán (1942) citado por Judith Aguirre Moreno (2012), respecto al federalismo, enfatiza que:

> El modelo (…) que se tomó para constituir a la nación fueron los estados unidos, pero de este modelo apenas se tenía alguna tintura, y lo que se había visto practicar de alguna manera era la Constitución Española que en sí misma no era otra cosa que una imitación de la Constitución de la de Asamblea Constituyente de Francia (… que) no sólo no distinguió debidamente los poderes, no sólo no estableció un equilibrio conveniente entre ellos sino que debilitando excesivamente el ejecutivo traslado al ejecutivo toda la autoridad creando en lugar del poder absoluto del monarca un poder tan absoluto como aquel, y enteramente arbitrario. (Aguirre, 2012, p. 225)

Lucas Alamán menciona que el modelo de construcción nacional siguió los patrones de los Estados Unidos, aunque intenta matizarlo con lo que se refiere a una especie de “tintura”, y deja en claro que el ejercicio se enriqueció con el antecedente de la Constitución gaditana, la que según afirma, fue una réplica de la francesa. No debe pasarse por alto la crítica ácida vertida por el autor cuando sostiene que el poder absoluto del monarca fue sustituido por el nuevo poder absoluto.

Adame (2017) hace referencia al federalismo como una forma de gobierno en el que el poder político se divide entre la autoridad central o nacional y unidades centrales autónomas más pequeñas tales como provincias o Estado., Por lo general, sostiene el autor, bajo los términos de una constitución.

La afirmación de Adame García proporciona una descripción más o menos precisa del federalismo como una forma de gobierno que divide el poder entre una autoridad central y unidades autónomas más pequeñas bajo una constitución. Sin embargo, un análisis crítico revela que la implementación y el funcionamiento del federalismo es mucho más complejo y variado, dependiendo de los factores históricos, políticos y contextuales.

Para Faya (1988), el federalismo visto desde un estricto rigor sociológico y político es el resultado de la unión de entidades autónomas, y no el resultado de una unidad disolvente de esas autonomías. Este enfoque de Faya Viesca ofrece una visión valiosa del federalismo que destaca la importancia de la autonomía y la descentralización. Sin embargo, también plantea desafíos significativos en términos de coordinación, equidad y unidad nacional. Un federalismo exitoso debe equilibrar cuidadosamente la autonomía de las entidades con la necesidad de una cohesión y solidaridad nacionales lo que requiere no solo un diseño institucional robusto, sino también una cultura política que valore tanto la diversidad como la unidad.

Felipe Tena Ramírez, respecto al mismo término, aborda el contexto histórico nacional y la efervescencia provincial para adoptar su implementación. Esto queda claro cuando sostiene:

> A la caída del Imperio, y reinstalado el Constituyente, algunas de las provincias exigieron imperiosamente la implantación de un sistema federal, amenazando con la segregación. El 12 de junio de 1823 el Congreso emitió lo que se llama en nuestra historia constitucional con el nombre de “voto del congreso”, por el cual, para calmar a las provincias rebeldes, se declaró que “el gobierno pude decir a las provincias

estar el voto de su soberanía por el sistema de república federal (Ramírez, 1984, p. 108)

Lo afirmado por Tena Ramírez muestra un momento crucial en la historia constitucional de México, donde el federalismo se presentó como una solución a las demandas de las provincias y un medio para lograr mantener la integridad del país. Sin embargo, la transición hacia un sistema federal fue un proceso complicado y lleno de desafíos, tanto por las circunstancias políticas inmediatas como por las dinámicas que influenciaron la formación del sistema federal en México.

Hernández Díaz (2003), respecto a la adopción del sistema federal en México, precisa que fue un proceso que exigió una serie de cambios paulatinos que sustituirán al viejo régimen, y en esta línea argumentativa sostiene: “La adopción de este sistema exigió un conjunto de cambios profundos que se establecieron en la forma de organización política para configurar el sistema constitucional basado en la división del poder y el sistema representativo” (p. 318)

La afirmación de Jaime Hernández sugiere que la adopción del sistema federalista se hizo con base en la división del poder y el sistema representativo, donde la adopción de este principio significa que las funciones del gobierno no están concentradas en una sola entidad, sino distribuidas para proporcionar equilibrios y contrapesos. Esto requería necesariamente una reconfiguración profunda de la vieja estructura gubernamental novohispana, donde se había dado una concentración del poder en manos del monarca español, representado en tierras novohispanas por su *alter ego,* el virrey. Lo sustentado por Hernández concuerda con el entendimiento histórico y teórico de cómo la adopción del sistema federal implicó una evolución jurídica y política de la vieja nación novohispana y, junto con ella, las antiguas instituciones virreinales como los ayuntamientos.

4.1.1. *La adopción del federalismo en al caso de Michoacán*

La adopción del federalismo en la provincia de Michoacán se inscribe en un contexto histórico de transición y redefinición política en México, marcado por el colapso del antiguo régimen virreinal español, así como la lucha por establecer un nuevo orden constitucional. Este proceso, iniciado a principios del siglo XIX, encontró en Michoacán un terreno fértil debido a su marcada tradición de autonomía local y su participación en los movimientos independentistas.

La implementación del federalismo en Michoacán no solo respondió a la necesidad de descentralizar el poder y promover una gestión más eficaz y cercana a las necesidades locales, sino que también representó un esfuerzo por integrar la provincia en el naciente Estado mexicano bajo principios democráticos y representativos. En este marco, la adopción del federalismo significó un conjunto de cambios profundos en la organización política, con lo que se estableció un sistema de gobierno que buscaba equilibrar el poder entre el centro y las entidades locales, fomentar la participación ciudadana y asegurar una distribución más equitativa de los recursos y responsabilidades. Este proceso reflejó, además, las aspiraciones de la sociedad michoacana por una mayor autonomía y participación en la toma de decisiones que afectaban directamente su desarrollo y bienestar.

Hernández Díaz, al abordar el estudio de la transición de la provincia novohispana de Michoacán a un Estado miembro de la federación mexicana, advierte claramente tres puntos significativos que marcan esa evolución jurídico-política y señala que:

> En 1820, al entrar nuevamente en vigencia la Constitución política gaditana, en las ideas políticas de los grupos de poder de la provincia prevalecía claramente la tendencia autonómica, esto es, la aspiración de contar con un gobierno propio con amplias facultades administrativas y jurisdiccionales. En su gestación influyeron principalmente tres cuestiones: 1. La idea de pertenencia al territorio de la provincia; 2. La existencia de una élite poderosa con aspiraciones de poder político regional;

> 3. La divulgación del pensamiento político moderno a raíz del movimiento de la ilustración y, sobre todo de las lecturas que circularon con motivo del proceso de independencia. (Hernández, 2003, p. 289)

La afirmación de Jaime Hernández sobre las tendencias autonómicas en Michoacán y los factores que las influyeron es clara y objetiva porque pondera adecuadamente todas las complejidades y las posibles limitaciones de estos factores. La interacción entre el sentido de pertenencia territorial, las ambiciones de las élites locales y la influencia del pensamiento ilustrado conformó sin duda alguna un panorama dinámico y multifacético que explica, aunque no sin desafíos y confrontaciones, el impulso hacia la autonomía en la otrora provincia novohispana hacia el nuevo Estado federado de la nación mexicana. En esta misma línea argumentativa se encuentra Ramos Quiroz, cuando sobre el particular sostiene lo siguiente:

> Una vez estudiados los documentos constitucionales previos a la Independencia de México, corresponde ahora iniciar el estudio de la primera Constitución michoacana, con la cual comienza el arduo camino para establecer y perpetuar el orden previsto por ésta y donde se podrá de manifiesto la fuerte influencia de la carta gaditana.
>
> En la constitución federal de 1824 se estableció la obligación para los Estados miembros de la República Mexicana de organizar su gobierno interior conforme a la carta federal, así como de publicar su respectiva Constitución, leyes y decretos. (Quiroz, 2013, p. 119)

La opinión de Francisco Ramos sobre la influencia de la Constitución gaditana y la Constitución federal de 1824 en la primera Constitución michoacana es bien fundamentada porque reconoce el contexto histórico y político que moldeó estos documentos, así como los principios liberales que promovieron y los desafíos que enfrentaron en su implementación. La visión del autor ofrece, además, una perspectiva clara de los elementos que influyeron en la Constitución michoacana y la evolución jurídico-política del Estado hacia el nuevo régimen del federalismo.

Ortiz Escamilla (1998) ofrece una visión caótica de la instauración del federalismo en Michoacán; esto queda de manifiesto cuando sostiene que, con la independencia y establecimiento del federalismo, se confió en que se iniciaría una nueva etapa de crecimiento. Sin embargo, las rebeliones de los federalistas en contra del centralismo, y viceversa, no lo permitieron, situación que se agravó con las dictaduras militares que gobernaron Michoacán, circunstancias estas que terminaron por refundirlo en la miseria. Ochoa Serrano y Sánchez Díaz, sobre las vicisitudes del federalismo en Michoacán, señalan que:

> A fines del 1829, las guarniciones militares de Mérida, Campeche y Guadalajara se pronunciaron en contra del sistema federal y a favor de un gobierno central fuerte mediante el plan de Jalapa, lanzado el 4 de diciembre por el general Anastasio Bustamante, quien desconoció como presidente al general Vicente Guerrero. Michoacán no aceptó desconocer al presidente y mediante un movimiento armado encabezado por Juan José de Codallos y Giordano Guzmán defendió al gobierno constitucional federal. (Ochoa, y Sánchez, 2011, p. 96)

La fragilidad del sistema político mexicano en este periodo específico de su historia es evidente dado los continuos golpes de Estado y pronunciamientos militares que indicaban una falta de consenso sobre la forma de gobierno más adecuada para el nuevo país independizado.

Los eventos de fines de 1829 y el Plan de Jalapa tienen repercusiones significativas en la historia política de México y reflejan una lucha constante entre diferentes visiones de gobernanza o proyectos políticos discrepantes. La defensa del federalismo por parte de Michoacán, y así como por otros actores, muestra la resistencia y el compromiso de algunos sectores con la idea de un gobierno más distribuido y representativo. El pronunciamiento militar en favor del Plan de Jalapa y la oposición de Michoacán ejemplifican las profundas divisiones políticas en México durante los primeros años de su independencia, lo que reflejó la tensión entre centralismo y federalismo que marcaría gran parte de su historia subsiguiente y de sus propias instituciones, incluida el municipio mexicano.

4.2. El municipio como reflejo de la realidad nacional

El tema central del presente trabajo de investigación tiene por objeto demostrar la pervivencia del municipio mexicano y su evolución jurídica-política desde que fuera implantado a la usanza castellana por Hernán Cortés en la Antigua Villa Rica de la Veracruz (1519) y hasta el México del primer cuarto del siglo XXI. Esta reflexión se plantea desde una óptica más historicista que formalista porque este enfoque permite hacer un ejercicio objetivo, lejos de preconcepciones y sesgos de análisis, para evidenciar, entre otras cosas, las características que ha tenido a lo largo de estos quinientos años en México. Con lo que se tiene en mente, el presente apartado abordará el análisis del municipio como un reflejo de la realidad nacional, es decir, una imagen puntual a nivel local que se forma y reconoce desde el gobierno federal.

El municipio mexicano, como unidad administrativa esencial, desempeña un papel fundamental en la estructura política y social del país. Este nivel de gobierno, el más cercano a la ciudadanía, no solo facilita la administración local, sino que también refleja fielmente la realidad de México en su conjunto. Desde la provisión de servicios públicos hasta la gestión de recursos y la participación ciudadana, los municipios enfrentan problemas y oportunidades que son representativos de los fenómenos nacionales. Las disparidades económicas, las tensiones sociales, la diversidad cultural y las políticas públicas encuentran su expresión más inmediata en el ámbito municipal. Analizar el funcionamiento y las características de los municipios mexicanos permite entender de manera más profunda las complejidades y particularidades del país, a la par que ofrece una visión integral, detallada de cómo se desarrollan y se viven las cuestiones nacionales a nivel local. Así, el estudio del municipio mexicano proporciona una perspectiva más o menos clara de la funcionalidad y el futuro de la nación.

El número y extensión de municipios en cada Estado no es un tema caprichoso, aunque tiene cierta pizca de esto, porque su ubicación y distribución obedecen en gran medida a la historia propia de cada entidad federativa. En esta línea argumentativa se ubica Merino Huerta cuando sostiene:

> Si se observa el número de municipios de cada Estado se verá también, en que demarcación residía la población durante los años de la Colonia. Y en algunos casos, se observará también las diferencias y los conflictos políticos que separaban a esas poblaciones y que llevaron a sus gobernantes a multiplicar su número de municipios. (Merino, 2007, p. 7)

De lo anterior se desprende que el municipio mexicano, como unidad administrativa esencial, desempeña un papel fundamental en la estructura política y social del país. No solo facilita la administración local, sino que también refleja fielmente la realidad de México en su conjunto. Desde la provisión de servicios públicos hasta la gestión de recursos y la participación ciudadana, los municipios enfrentan todos los días problemas y desafíos que son representativos de los fenómenos nacionales. Los municipios mexicanos permiten entender de manera más profunda las complejidades y particularidades del país. Es una realidad que México tenga una esencia municipal, fundamentalmente por razones de índole topográfica. Así lo sostiene Gonzáles (1987) y exhibe como evidencia de tal hecho lo que él califica como fragmentación geográfica para entender el porqué de la diversidad nacional municipalista. Pero va mucho más allá cuando sostiene:

> México es municipalista por su historia, por su costumbre de siglos. ¿Quién ignora que el primer municipio mexicano fue el de Veracruz de 1519? Va para cinco centurias nuestra vida municipal. No logró aniquilarla la tendencia centralizadora de los reyes españoles. Subsiste pese a las artimañas uniformadoras de los regímenes republicanos y de una legislación que se empeña en no reconocer diferencias. (González, 1987, p. 145)

La afirmación de Luis González respecto a que México es municipalista por su historia, por su costumbre de siglos, se sostiene por sí misma si se considera la continuidad histórica del sistema municipal desde la época colonial, la resistencia a las tendencias centralizadoras tanto de los gobiernos virreinales como de los republicanos, y la profunda inserción de los municipios en la cultura y la vida cotidiana de la nación mexicana. Los municipios han sido y siguen siendo una parte fundamental de la estructura política y social de México, reflejando una larga tradición de autogobierno local y autonomía. Mauricio Merino Huerta señala con relación a este tema que el municipio no solo es un fiel espejo de la realidad nacional, sino que también guarda el potencial de ser la mejor herramienta para transformarla; esto queda de manifiesto cuando afirma:

> Los municipios son un espejo de fiel de la realidad nacional. Pero también puede ser el mejor instrumento para transformarla, si somos capaces de romper la inercia que nos llevó a ver los problemas de México con una sola mirada: desde arriba y con soluciones homogéneas a pesar de la enorme complejidad del tejido social. (Merino, 2007, p. 41)

La posición de Mauricio Merino deja en claro que existe una correspondencia directa entre la realidad local y la nacional, y encierra en sí misma la mejor forma de resolver los problemas nacionales, reconociendo, eso sí, la complejidad y diversidad del país. Al empoderar a los municipios, se fortalecen sus capacidades y, se lograría un cambio significativo y duradero en México. Esta posición resulta particularmente relevante porque contiene, quizá, la crítica más puntual, pero también el reconocimiento de la importancia de los municipios en la estructura política del país, como ente transformador, capaz de abordar los problemas nacionales desde una perspectiva más cercana y adaptada a las realidades locales.

4.2.1. La relación municipio y sociedad en el contexto nacional

La relación que se genera entre el municipio y la sociedad en el contexto nacional es un tema crucial para comprender el funcionamiento de los sistemas democráticos y la efectividad de la gobernanza local. En muchos países (México), el municipio representa el nivel más cercano de gobierno a los ciudadanos, responsable de la provisión de servicios básicos, la promoción del desarrollo comunitario y la implementación de políticas públicas que afectan directamente la vida diaria de las personas.

Esta interacción entre municipio y la sociedad se ve influenciada por factores como el marco legal y administrativo, la participación ciudadana, la capacidad de gestión municipal y los recursos financieros disponibles. En un contexto nacional, la libertad municipal y la descentralización juegan un papel fundamental en determinar cómo los municipios responden a las necesidades y demandas de sus comunidades.

Asimismo, la relación municipio-sociedad se enriquece y se complica por la diversidad cultural, social y económica de las comunidades locales. En este contexto, cada municipio enfrenta desafíos únicos que requieren soluciones adaptadas a sus contextos específicos, lo que al parecer no ha quedado claro para el federalismo mexicano. En este sentido, el fortalecimiento de la relación entre municipio y sociedad no solo es vital para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sino también para generar elementos de cohesión social y el desarrollo sostenible a nivel nacional. Explorar esta relación implica analizar cómo las políticas públicas nacionales impactan a nivel local, cómo los municipios fomentan la participación y el empoderamiento ciudadano, y cómo se mejora la coordinación entre los distintos niveles de gobierno para lograr un desarrollo equitativo y eficiente.

La naturaleza del municipio se explica en gran medida por la tendencia natural a agruparse de las personas, de manera que la relación que se establece entre este y la sociedad es tan natural como estrecha por cuestiones de protección y subsistencia. En esta línea argumentativa se ubica Salmerón Castro (1987), cuando sostiene que:

> El municipio como institución jurídica deriva de un principio de agrupación natural mayor que la familia extensa, que los juristas han dado en entender como "una forma natural, inconsciente, de unión entre los seres humanos, que se aglutinan como medio de protección y subsistencia y que no puede nacer de un simple acuerdo de voluntades. (Salmerón, 1987, p. 118)

La visión antropológica del municipio que describe Castro resalta la dimensión humana y natural de los municipios como instituciones que van más allá de simples construcciones jurídicas. Al entender a los municipios como extensiones naturales de la organización humana para protección y subsistencia, se aprecia mejor su importancia y la necesidad de políticas que respeten y fortalezcan estas entidades esenciales para la vida comunitaria y la gobernanza local.

La interacción del municipio con la sociedad en el marco nacional se entiende, según lo sostiene Mauricio Merino, en términos demográficos, en virtud de la evolución de la sociedad, lo que trae como consecuencia desafíos naturales, y se atreve a proponer una clasificación de estos en función de su población y sobre el particular sostiene:

> Los dos primeros grupos que han definido como los municipios que forman el llamado Sistema Urbano Nacional (SUN) en donde habita el 66% de la población total del país. Y pese a que ocupan 0.4 % del territorio, en esos municipios se produce el 80% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. En ese mismo grupo, se encuentran los municipios donde habita la mayoría de los mexicanos, que, si bien cuenta con mayores capacidades institucionales y concentran las primeras actividades económicas del país, también tienen carencias y las demandas más

> apremiantes, por el gran número de habitantes que residen en ellos. En contra partida, 66.1 % de los municipios mexicanos tienen grados de marginación que van del nivel medio al muy alto, conforme a la clasificación formulada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática (INEGI). (Merino, 2007, p. 44)

Esta clasificación demográfica propuesta por Mauricio Merino sugiere que la concentración de la riqueza y la población en los municipios del (SUN) crea un desequilibrio que tiene múltiples implicaciones sociales, económicas y políticas. Porque mientras estos municipios atraen inversiones y talento, otras regiones quedan rezagadas, perpetuando un ciclo de pobreza y marginación. Esto no solo afecta la cohesión social del país, sino que también limita el potencial de desarrollo integral y equitativo.

Por otra parte, la disparidad entre los municipios del Sistema Urbano Nacional y el resto del país resalta la urgencia de políticas que aborden tanto la concentración de la riqueza, la población y cómo la marginación. Es fundamental, por tanto, diseñar estrategias que fortalezcan las capacidades institucionales de todos los municipios, con lo que se promueve un desarrollo más equilibrado y sostenible. Las políticas de descentralización y el fomento de inversiones en áreas marginadas se muestran como las idóneas para enfrentar dos problemas urgentes e impostergables: reducir las desigualdades y mejorar la calidad de vida en todo el territorio nacional. La relación entre el municipio y la sociedad en el contexto nacional es una piedra angular para el desarrollo democrático y la cohesión social. A lo largo de este análisis, se ha evidenciado que los municipios, como entidades gubernamentales más cercanas a la ciudadanía, desempeñan un papel esencial en la provisión de servicios, la implementación de políticas públicas y la promoción del bienestar comunitario.

En conclusión, existe una relación de proximidad entre municipio y la sociedad. Y esta resulta vital para el desarrollo sostenible y equitativo del país. Fortalecer esta relación requiere abandonar posiciones reduccionistas para asumir un enfoque integral que aborde tanto las capacidades institucionales de los municipios como las necesidades y derechos de sus habitantes. Solo así es posible avanzar hacia un futuro donde todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, tengan acceso a oportunidades y una mejor calidad de vida.

4.3. Las competencias municipales

El municipio, como la unidad básica de organización territorial y administrativa, desempeña un papel fundamental en la estructura del Estado moderno. A través de sus competencias, el municipio no solo gestiona y regula aspectos esenciales de la vida cotidiana de sus habitantes, sino que también representa un espacio de interacción directa entre el ciudadano y el poder público.

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* (2024) al definir el término competencia, lo hace del modo siguiente: “1. f. Incumbencia 2. f. Pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado. 3.f. Ámbito legal de atribuciones que corresponden a una entidad pública o a una autoridad judicial o administrativa.” La definición del término "competencia" ofrecida por la Real Academia Española es comprensiva y aborda el término desde varias dimensiones importantes. La primera acepción se centra en la incumbencia, que es una forma básica y amplia de entender la competencia. La segunda acepción se refiere a la capacidad técnica o habilidad, lo cual es crucial en ámbitos profesionales y educativos. La tercera acepción, que es la que interesa por su propia naturaleza, aborda la competencia desde una perspectiva legal y administrativa, lo que es fundamental en el contexto del derecho.

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, en su obra, *Diccionario de Derecho*, conceptúan al término “competencia” del modo siguiente:

> Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto.// Llamase objetiva a la fundada en el valor del negocio o en su objeto; funcional cuando es atribuida en atención a la participación asignada al órgano jurisdiccional en cada instancia o con relación a la existencia de los distintos tipos de procesos, y jurisdiccional en cada instancia o con relación a la existencia de distintos tipos de procesos, y territorial cuando deriva de la situación especial del órgano.// Idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos. (De Pina, y De Pina, 1997, p. 172)

La definición ofrece una descripción detallada y técnica del concepto de potestad en el ámbito jurídico. Al dividir el término en "potestad objetiva", "funcional" y "territorial", los autores clasifican la potestad en función del criterio que determina su aplicación. Esta clasificación resulta particularmente útil en el derecho, donde es necesario distinguir entre diferentes tipos de autoridad en función de la naturaleza del caso, la instancia en la que se encuentra el proceso y la ubicación del órgano jurisdiccional, pero no es precisamente esta primera definición la que interesa sino la segunda de ellas, donde efectivamente. Como lo señalan los autores, se trata de una idoneidad o aptitud que se le reconoce a un órgano de autoridad, acotando que no nada más tiene que ver con “dar vida” a determinados actos jurídicos, sino también a su eventual modificación y extinción, razón por la que se aprecia incompleta dicha definición.

Para Burgoa Orihuela (2003), la competencia en términos generales: “es una condición presupuestal, sine qua non para que la actuación de la autoridad en el desarrollo de su función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz.” La posición de Ignacio Burgoa Orihuela de la competencia como una condición fundamental para la validez y eficacia de la actuación de la autoridad es sólida y bien fundamentada desde un punto de vista formalista. Sin embargo, su enfoque se considera demasiado rígido en algunos contextos, especialmente en situaciones de emergencia, donde se requiere una respuesta rápida y efectiva por

parte de las autoridades. Aunque este formalismo asegura el respeto al marco legal y la limitación del poder, también plantea desafíos cuando las circunstancias demandan una interpretación más flexible de la competencia.

En efecto, al analizar la competencia en general es, por supuesto, hacer referencia a una condición que presupone necesariamente al menos dos cuestiones: primera, la función del Estado se desarrolla por conducto de la autoridad; segunda, para que esa actuación surta plenos efectos, la autoridad debe actuar con estricto apego a sus facultades; de lo contrario sería cuestionada su validez y, consecuentemente, su eficacia. Los municipios tienen determinadas facultades competenciales o servicios públicos; así lo sostiene José de Jesús Covarrubias Dueñas (2008) y, al ahondar en el tema, sostiene lo siguiente:

> Deberán de fijarse con los Entes federados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes. Podrán tener otras atribuciones conforme a sus condiciones territoriales, socioeconómicas y de capacidad administrativa y financiera (siempre y cuando las legislaturas de los Entes Federados así lo determinen, mediante Ley). Coordinación, planeación. En conclusión, las competencias municipales dependerán de las legislaturas de los Entes Federados, conforme a los criterios señalados. (Covarrubias, 2008, p. 61)

La postura presentada limita la autonomía municipal al establecer que las competencias locales deben ser determinadas y aprobadas por las legislaturas de los entes federados. Esto resulta en una distribución desigual de competencias, esto depende de la relación política entre los gobiernos municipales y estatales. Aunque se reconoce la posibilidad de adaptar competencias a las condiciones locales, esta adaptación sigue estando sujeta a la aprobación estatal, lo que reduce la capacidad de los municipios para actuar de manera independiente y según sus propias prioridades. Este enfoque, si bien está justificado en un marco de coordinación y unidad territorial, plantea un desafío para la autonomía local y la capacidad de los municipios de responder directamente a las necesidades de sus habitantes y a la satisfacción del interés municipal.

Analizar competencias municipales supone enfatizar también de un número no menor de problemas, tantos como visiones desde las que se vean, de manera que, para constreñirlo al aspecto más significativo del vocablo, resulta conveniente utilizar como referente la advertencia *ad cautelam* hecha por Teresita Rendón Huerta, específicamente cuando enfatiza que: “

> El problema de fijación del contenido de la competencia ha sido uno de los tópicos de más frecuente discusión en diversos foros internacionales, por ejemplo, en: “Congreso Interamericano de municipios”, “Congreso Hispano-Luso-americano-Filipino de Municipios”, “Congreso Iberoamericano de Municipios” pero la literatura al respecto es toda vía muy escasa. Todo ello conduce necesariamente a la reflexión, pues no podemos quedarnos en la ambigüedad y el laconismo de las frases usuales. (Rendon, 2007, p. 181)

La opinión de Teresita Rendón destaca entre otras cosas la problemática más importante, quizá, en la administración pública y la teoría del derecho administrativo: la necesidad de una mayor precisión y desarrollo teórico en la definición y aplicación de la competencia, especialmente en el contexto municipal. Aunque la discusión en foros internacionales es un paso positivo, la escasez de literatura refleja un vacío que debe ser llenado para avanzar hacia una mejor comprensión y práctica de la competencia.

Este vacío literario y teórico, con la que por cierto se ha enfrentado la presente investigación, no solo afecta la capacidad de los municipios para actuar dentro de sus competencias de manera efectiva, sino que también resulta limitante en el desarrollo de políticas públicas adecuadas. Por lo tanto, es esencial promover una mayor investigación, clarificación conceptual y producción académica en este ámbito para evitar la ambigüedad y el laconismo que actualmente impera en la narrativa formal de la competencia.

Existen dos sistemas que pretenden definir las competencias municipales y las identifican como: el sistema general, el que es adoptado en la práctica por los legisladores a fin de evitarse el análisis exhaustivo En este, afirma la propia autora,

se dejan márgenes muy amplios en la regulación y límites competenciales; el sistema taxativo, que tiene que ver con la delimitación que se realiza de forma muy precisa en un área de acción de un ente público, donde el legislador detalla y pretende definir cada una de las posibilidades en el ejercicio de la facultad, así como la forma en que cada punto tiene influencia en la competencia. Además, existe también, según lo que sostiene la propia autora, un tercero: el sistema mixto, que no es otra cosa más que el resultado de la combinación de ambos. Este tiene como particularidad que contiene lo que identifica como una "cláusula residual", que consiste en una fórmula general que incluye varias hipótesis; el margen de interpretación es amplio.

Como puede advertirse, es poco probable que se pueda arribar de manera más o menos consensuada a la forma en que deben entenderse las competencias municipales; sin embargo, no por ello significa que se deba renunciar a la posibilidad de conseguirlo. Desde una posición formalista e historicista, la definición de "competencia municipal" se podría depurar de la siguiente manera: es el conjunto de atribuciones conferidas a los municipios por el ordenamiento jurídico mexicano vigente, derivados de su estatus histórico como entidades fundamentales en la organización territorial del Estado. Estas atribuciones, formalmente delimitadas y codificadas por la ley, facultan al municipio para ejercer funciones específicas dentro de su ámbito territorial, tales como la provisión de servicios públicos, la administración local y la regulación del desarrollo urbano, siempre en el marco de la legalidad y con pleno respeto a la jerarquía normativa que articula las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

4.3.1. *El marco constitucional federal de las competencias municipales*

El marco constitucional federal de las competencias municipales en México establece las bases jurídicas que definen y regulan las atribuciones y responsabilidades de los municipios, constituyendo con esto no solo un elemento esencial del sistema federal del país, sino también una jerarquización competencial

perfectamente delimitada. Este subtema aborda cómo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el cumplimiento puntual de las facultades específicas que les permiten ejercer su gobierno y administración de manera libre.

El Artículo 115 de la Constitución detalla las competencias exclusivas de los municipios en áreas como la prestación de servicios públicos, la regulación del desarrollo urbano, la administración de los recursos naturales y la gestión del territorio. Este marco normativo no solo otorga a los municipios la capacidad de responder a las necesidades locales, sino que también establece mecanismos de coordinación y cooperación con los otros niveles de gobierno (federal y estatal), asegurando una gobernanza eficiente y armonizada.

El estudio del marco constitucional de las competencias municipales es fundamental para comprender cómo se encuentra estructurado el poder local en México y cómo los municipios interactúan con los Estados y la federación en la formulación e implementación de políticas públicas desde la realidad de sus distintas competencias. Eduardo Andrade Sánchez, cuando aborda el tema, menciona que:

> La constitución federal da una serie de lineamientos acerca del contenido de las leyes que deben expedir las legislaturas locales relativas a la regulación de la actividad del municipio. Tales lineamientos se detallan fundamentalmente en la fracción segunda del Art.115. Ahí se previene que la facultad concedida a los ayuntamientos para emitir bandos de policía y de buen gobierno en los cuales se regula la convivencia de la comunidad, y genéricamente su facultad para dictar reglamentos de todo tipo, debe someterse a un marco legal contenido en las leyes en materia municipal, generalmente las leyes orgánicas municipales. (Andrade, 2006, p. 215)

Andrade sostiene que la Constitución Federal establece lineamientos precisos sobre el contenido de las leyes que las legislaturas locales deben promulgar en relación con la regulación de los municipios. En particular, subraya que el artículo 115, fracción segunda, es clave para entender estas directrices. Este

artículo especifica que, aunque los ayuntamientos tienen la facultad de emitir bandos de policía y buen gobierno, así como de dictar reglamentos de diversa índole, esta autoridad no es absoluta. Los ayuntamientos deben actuar dentro de un marco legal previamente establecido por las legislaturas locales a través de las leyes orgánicas municipales y otras normativas aplicables.

La postura de Andrade destaca la importancia de la subordinación de los reglamentos municipales al marco legal mayor, lo que implica una estructura jerárquica donde las legislaturas locales tienen un papel central al definir los límites y alcances de la autonomía municipal. Este análisis resalta la necesidad de que la legislación local esté en consonancia con los lineamientos federales para asegurar una regulación coherente y ordenada de la actividad municipal. Andrade enfatiza de este modo que la autonomía de los municipios está delimitada por un marco legal superior que guía y restringe la capacidad normativa de los ayuntamientos, lo que asegura que su actuación esté alineada con los principios y leyes generales establecidas por las legislaturas locales.

El proceso de institucionalización constitucional del municipio mexicano no ha sido un proceso fácil, así lo deja de manifiesto Carlos quinta Roldan cuando sobre el particular manifiesta:

> Al derecho municipal moderno le inquieta a otra una pregunta fundamental en torno al proceso de institucionalización del municipio. La cuestión no resulta fácil, si la comparamos, por ejemplo, con el planteamiento de un análisis similar de destacadas instituciones constitucionales, como podrían ser: la soberanía popular, la división de poderes, el surgimiento del Estado Federal u otras sobre las que existen amplios estudios doctrinarios e innumerables reflexiones teóricas y aportaciones de derecho positivo. (Quintana, 2015, p. 490)

La opinión de Carlos Quintana exhibe una preocupación central en torno a la institucionalización del municipio, al menos por lo que a México se refiere, dentro del derecho municipal moderno. La inquietud refleja la complejidad de abordar este proceso en comparación con el análisis de otras instituciones constitucionales,

como la soberanía popular, la división de poderes o el surgimiento del Estado federal. Estas últimas han sido ampliamente estudiadas y cuentan con una vasta cantidad de reflexiones teóricas y aportaciones en el derecho positivo. La postura del autor destaca el desafío en el derecho municipal moderno relacionado con la complejidad y, tal vez, – lo que evidencian los hallazgos de la presente investigación–, la subvaloración de los procesos de institucionalización del municipio en comparación con otras instituciones constitucionales.

Desde su origen, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 incorporó al municipio en diversas disposiciones, lo que ha venido ampliándose a lo largo del último siglo, incorporando en el artículo 115 toda la línea rectora de la institución municipal; así lo sostiene Valencia Carmona cuando afirma:

> Desde su origen, la Constitución de 1917 hizo referencia al municipio en muy distintas y numerosas disposiciones, regulación que han venido ampliándose a lo largo de sus años de vigencia. Ha sido el artículo 115 constitucional, cuya redacción original ya expusimos el precepto rector de la institución municipal; dicho precepto permaneció sin alteración durante varios años, pero después experimentó varias modificaciones y algunas de ellas le han reportado beneficios. (Valencia, 2013, p. 112)

Para comprender plenamente el impacto de las modificaciones al artículo 115, es esencial situarlas en su contexto histórico y político. A lo largo del siglo XX y principios del XXI, México ha experimentado cambios significativos en su estructura política, incluyendo procesos de descentralización y democratización. La postura presentada reconoce el papel crucial del artículo 115 en la configuración del municipio dentro del marco constitucional mexicano y su evolución a través del tiempo.

Ahora bien, desde una postura crítica, la visión presentada por el citado autor, se deberían evaluar tanto los aspectos positivos como los negativos de las modificaciones al artículo 115, considerando cómo han impactado en temas cruciales como la autonomía, eficiencia y capacidad de los municipios para gobernar

de manera efectiva y satisfacer las necesidades colectivas de su población, o incluso cuestionarse. Si en la realidad municipal, ¿Ha aumentado la fragmentación o la desigualdad entre los municipios debido a las reformas?, ¿Han logrado las modificaciones, fortalecer la autonomía municipal en la práctica, o han creado nuevas formas de dependencia o control estatal? Las respuestas a estas y otras interrogantes sugieren que no han sido necesariamente reformas con un impacto positivo.

Mauricio Merino sostiene que las mayores responsabilidades y la adquisición de mejores instrumentos administrativos han sido posibles gracias a la evolución jurídica que ha experimentado el municipio mexicano y del tema menciona que:

> Los gobiernos municipales de principios del siglo XXI tienen más responsabilidades y mejores instrumentos administrativos que durante todo el siglo XX. Pero quizá por esta misma razón, sus viejas debilidades son toda vía más notoria. Obligados a cumplir con las nuevas atribuciones exclusivas que le otorgaron las reformas de 1983 y 1999, esos gobiernos han tenido que lidiar con carencias presupuestales y con limitaciones institucionales (y aun políticas) que no se han resuelto, y también se han visto obligados a resolver desafíos inéditos. (Merino, 2007, p. 38)

Lo sustentado por Merino presenta un panorama crítico pero realista de la situación de los gobiernos municipales en el siglo XXI en el tema de sus facultades constitucionales. Aunque si bien es cierto que han adquirido más responsabilidades y herramientas, cierto también es que las viejas debilidades persisten e incluso se han acentuado debido a la falta de recursos, apoyo institucional y desafíos emergentes. Esto subraya la necesidad de un enfoque más integral que no solo otorgue nuevas atribuciones, sino que también asegure los recursos y el fortalecimiento institucional necesarios para que los gobiernos municipales puedan cumplir eficazmente con sus responsabilidades. Como se advierte, el marco constitucional federal de las competencias municipales establece una estructura de gobernanza que, en teoría, otorga a los municipios una autonomía significativa para gestionar sus propios asuntos y responder a las necesidades locales.

El marco constitucional federal, aunque diseñado para fortalecer la autonomía municipal, evidencia una desconexión entre el diseño normativo y la realidad operativa de los municipios. Para que esta estructura sea verdaderamente efectiva, es crucial no solo garantizar la asignación adecuada de competencias, sino también asegurar que los municipios cuenten con los recursos y el apoyo necesarios para ejercer dichas competencias de manera eficiente y sostenible. Sin estas condiciones, el potencial de los municipios para contribuir al desarrollo local y resolver las necesidades de su población sigue estando limitado.

4.4. Las funciones municipales

El municipio, como célula básica de la organización territorial, desempeña un papel crucial en la administración pública al ser el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos. Las funciones que se le asignan no solo reflejan su autonomía dentro del marco del Estado, sino que también son fundamentales para garantizar el bienestar de la comunidad municipal. A lo largo de la historia, la evolución de las funciones municipales ha sido influenciada por cambios sociales, económicos y políticos, lo que ha llevado a una constante redefinición de su rol dentro del entramado estatal.

Si la definición de competencia implica por su propia y especial naturaleza ciertas complicaciones gramaticales en función de la multiplicidad de enfoques que se le pueden dar, la definición del término “función” no representa menos dificultades. Sin embargo, para efectos estrictamente prácticos en la presente investigación se impone realizar un ejercicio de aproximación a su significado a partir de su contexto municipal; es decir, si el municipio es un ente de gobierno, entonces es un ente público, y si este realiza o desempeña alguna función, el vocablo “función” debe reflejar la naturaleza de dicho ente.

En este sentido, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara (1997) mencionan con relación al vocablo “función pública” lo siguiente: “Actividad dirigida en la realización de algunos de los servicios correspondientes al Estado, municipio o, en general, a cualquier organismo público.” La definición de "función pública" proporcionada por los autores citados es funcional por su simplicidad y amplitud, al ser capaces de captar la esencia de la actividad pública como la prestación de servicios por parte del municipio y otros organismos. Sin embargo, su generalidad de una debilidad, ya que es incapaz de ofrecer una distinción clara, ni entre las diferentes funciones de los organismos públicos ni mucho menos entre los distintos niveles de gobierno.

Ignacio Burgoa Orihuela, cuando aborda el tema de la función pública, sostiene que se trata de una actividad mediante la que se manifiesta el poder público y del tema lo define como:

> La actividad en que se manifiesta el poder público del Estado, por lo que son funciones de imperio, se traducen, a su vez, en múltiples actos de autoridad que pueden ser leyes, actos administrativos y actos jurisdiccionales, tipos que implican la base de clasificación de las referidas funciones. Conforme a ésta hay funciones, legislativas, administrativas y jurisdiccionales. (Burgoa, 2003, p. 176)

La postura expuesta por Burgoa se basa en la clásica división tripartita de las funciones del Estado, una doctrina fundamental tanto en la teoría del derecho como en la ciencia política. En su postura, Burgoa sostiene que el poder público del Estado se manifiesta a través de funciones que corresponden a diferentes tipos de actos de autoridad: legislativos, administrativos y jurisdiccionales. Estas “funciones” no solo son esenciales para la organización y funcionamiento del Estado, sino que también son útiles como base para clasificar todas las actividades estatales. Si bien fundamentada en una tradición jurídica sólida, refleja un enfoque clásico que es visto como limitado en el contexto de los desafíos y realidades contemporáneos. La clasificación tripartita de las funciones del Estado sigue siendo relevante, pero requiere un enfoque más dinámico y adaptable para responder a la complejidad del ejercicio del poder en el siglo XXI.

Es coincidente, como se advierte, la función pública en términos del verbo que la define, “actividad”, es decir, una acción, la que se materializa en diversos actos de autoridad, los que encajan en las tres categorías señaladas: ley, acto administrativo, acto jurisdiccional, de manera que la función

Respecto al término función pública, Andrade Sánchez hace referencia al término del modo siguiente:

> Desde un punto de vista muy general y con base en su aceptación gramatical podemos decir que la función pública es la capacidad de acción o la acción en sí misma, propia de los cargos y oficios atribuidos a los órganos de la autoridad. De alguna manera se opone a la actividad privada que realizan los particulares. (Andrade, 2006, p. 220)

El término presentado por Andrade tiene el potencial de fortalecer la función pública como sinónimo de actividad a cargo de los órganos del Estado y evidentemente vincula la función pública con una necesidad o propósito fundamental del Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad. Sin embargo, su uso debe ser cuidadosamente contextualizado y definido para evitar ambigüedades o interpretaciones erróneas. Además, el término, tal y como lo propine el autor, invita más bien a una reflexión más profunda sobre la naturaleza y los límites de la función pública, a la que contrapone con la actividad privada o particular.

El propio autor hace referencia de manera puntual a ciertas características que tiene la función pública, las cuales él individualiza como que es producto de la manifestación del poder del Estado, que dicha actividad tiene el carácter irrenunciable, es unilateral e indelegable. Las funciones municipales y su estudio no aportan elementos para una sistematización seria y consistente, así lo sostiene Teresita Rendón Huerta, sobre el tema afirma que:

> Al abordar la temática a partir del *deber ser,* se logra una visión integral, que sirve no sólo como ejercicio doctrinario, sino, <sobre todo, como una base para el

> mejoramiento del quehacer municipal, de los textos legislativos en la regulación de las competencias municipales, y consecuentemente, en el arraigo de la convicción acerca de la sustantividad jurídica del Municipio, como un orden, como un ámbito de gobierno. (Rendón, 2007, p. 303)

La posición de Rendón refleja lo significativo que resulta el análisis normativo en el tema, porque proporciona una base importante para el fortalecimiento de los municipios como entes de gobierno. No obstante, es fundamental complementar esta perspectiva con un análisis realista y práctico que permita que las reformas y recomendaciones normativas sean aplicables y efectivas en la práctica diaria del gobierno municipal. Esto garantizaría un desarrollo más equilibrado y efectivo de las capacidades municipales y su sustantividad jurídica. Revuelta Vaquero y Valls Esponda en referencia a las funciones municipales argumentan lo siguiente:

> Dentro de las funciones que tiene a su cargo en gobierno municipal podemos identificar funciones Ejecutiva, Legislativa y Jurisdiccional. Esto en principio asemeja a los órdenes federal y estatal. Sin embargo, es i es muy importante detenernos unos instantes reflexionar más a fondo sobre el asunto. De entrada, habríamos de preguntarnos: a) si las funciones se realizan formal o materialmente; b) si la ejecución de las funciones lleva implícita la división de poderes y finalmente, c) sobre los mecanismos de equilibrio de poder que aplican para el gobierno municipal. (Revuelta, y Valls, 2012, p. 42)

Revuelta abre la puerta a un cuestionamiento tan válido como profundo sobre la naturaleza misma del gobierno municipal en México. Si bien es cierto que se argumenta que existen elementos que asemejan las funciones municipales a las de otros niveles de gobierno (federal y estatal), es necesario también reconocer las limitaciones y diferencias fundamentales que hacen que este “paralelismo funcional” sea más teórico que práctico. La realidad pura y dura muestra que muchos municipios carecen de los recursos, la capacitación y la autonomía necesaria para llevar a cabo de manera efectiva funciones comparables a las de los gobiernos federal o estatal. Por lo tanto, cualquier análisis que trate de equiparar estas

estructuras debe ser cauteloso para no sobrestimar las capacidades reales de los municipios en el contexto mexicano.

El municipio, como entidad básica de la organización territorial en México, enfrenta un desafío complejo en la ejecución de sus funciones. Si bien teóricamente se le atribuyen funciones ejecutivas, legislativas y, en menor medida, jurisdiccionales, la realidad de su operación dista significativamente de los modelos más robustos de división de poderes que se observan en los niveles federal y estatal. La limitada autonomía fiscal, la dependencia de recursos provenientes de niveles superiores de gobierno y la concentración de poder en la figura del presidente municipal debilitan la efectividad y la independencia de las funciones legislativas y jurisdiccionales.

Además, la falta de mecanismos de control y contrapesos eficaces refuerza la idea de que, en la práctica, los municipios operan bajo una estructura centralizada, limitando su capacidad para actuar como verdaderos entes de gobierno autónomo. Por lo tanto, cualquier análisis de las funciones municipales debe reconocer estas limitaciones estructurales y funcionales, y considerar la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de los municipios para que puedan cumplir con sus responsabilidades de manera más efectiva y equitativa. Sin una reforma profunda que aborde estos desafíos, la aspiración de un municipio plenamente funcional y autónomo continuará siendo más un ideal que una realidad operativa, es decir, un elemento más que engrosará el tan prolijo como ineficaz d*esiderátum* municipal.

4.5. Las atribuciones municipales y su ejercicio

El ejercicio de las atribuciones municipales se refiere fundamentalmente al conjunto de competencias y facultades que la Constitución y las leyes otorgan a los gobiernos locales para gestionar y regular los asuntos de interés comunitario. Estas atribuciones son indispensables para el desarrollo de una verdadera libertad

municipal, el principio fundacional del derecho administrativo más importante, el que permite a los municipios atender eficazmente las necesidades locales, con lo que se promueve el bienestar general de su población. En este contexto, las atribuciones municipales abarcan áreas tan diversas como el urbanismo, el medio ambiente, los servicios públicos, la seguridad pública, la educación, entre otros; pero antes de abordar su estudio, resulta conveniente precisar el término de manera que se eviten digresiones conceptuales que impidan analizarlo de manera clara y objetiva.

El *Diccionario de la Real Academia de Lengua* (2024) define el vocablo atribución como: del latín. *Atributio, –onis.* 1. f. Acción de atribuir. 2. f. Cada una de las facultades o poderes que corresponden a cada parte de una organización pública o privada según las normas que las ordenen. El concepto de atribución, desde una óptica objetiva y constitucional, describe tanto la acción de conferir competencias como las facultades en sí mismas, siempre dentro de los límites que el ordenamiento jurídico establece. Estas atribuciones son la base con la que se estructura la organización del poder público, con lo que se asegura que cada ente cumpla su rol conforme a las normas constitucionales y las leyes que las desarrollan.

El *Diccionario Jurídico Mexicano* (1993), al definir el término “atribución”, lo hace del modo siguiente: es cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que esta se lleve a cabo el logro de sus fines. (p. 263)

La definición del término atribución ofrecida por el *Diccionario Jurídico Mexicano* es adecuada para enmarcar las facultades y responsabilidades de las autoridades administrativas dentro de un sistema de legalidad. Si bien es cierto que las atribuciones son herramientas fundamentales para que las autoridades administrativas logren sus fines, es igualmente crucial que su ejercicio esté siempre orientado al interés público y que su cumplimiento sea vigilado mediante controles adecuados para evitar el abuso o el mal uso del poder público. En última instancia, la definición resalta la importancia de la legalidad y de un ejercicio del poder que no

solo habilita, sino que también obliga a las autoridades a cumplir con sus deberes de manera responsable y transparente. Ignacio Burgoa Orihuela, al abordar el estudio del término, menciona que este es esencialmente un acto de imputación o lo que él denomina “achacamiento”, y realiza una contextualización etimológica muy interesante cuando sostiene:

> Proviene del verbo latino *tribuere* que denota dar o conceder. Dentro del orden jurídico atribución implica el otorgamiento de facultades, derechos y obligaciones a cualquier órgano del Estado para desempeñar algunas de las funciones en que se manifiesta su poder público o poder de imperio. (Burgoa, 2003, p. 53)

La posición de Burgoa ofrece un análisis sólido sobre la atribución desde una perspectiva clásica pero formalista del derecho público, basada esta, en la concesión de facultades y el ejercicio del poder de imperio por parte del Estado. Este enfoque resulta válido, si y solo sí, se reconoce la dimensión coercitiva y de mando inherente a la acción estatal. Sin embargo, desde una visión crítica y moderna del concepto, es necesario destacar que las atribuciones estatales no solo implican poder, sino también responsabilidad, y protección de los derechos fundamentales. El enfoque de Burgoa se enriquece si se matiza con una visión más equilibrada que contemple tanto la dimensión de poder como la de legitimación y limitación constitucional.

Las denominadas “atribuciones del Estado” no son otra cosa que expresiones diversas, pero sinónimas de “derechos”, “facultades”, “prerrogativas”, “cometidos” o “competencias (Fraga, 1984, p.13)

La postura de Gabino Fraga, aunque útil para simplificar el discurso jurídico, resulta insuficiente desde una perspectiva crítica. El derecho constitucional moderno exige una diferenciación clara entre estos términos para garantizar un ejercicio adecuado y limitado del poder público. La confusión entre ellos, en todo caso, llevar a una interpretación errónea del funcionamiento del Estado y de las

relaciones entre las diversas ramas del poder público, con lo que se pone en riesgo los principios de legalidad, separación de poderes y protección de los derechos fundamentales. El debate doctrinal sobre la naturaleza de las actividades realizadas por el municipio se centra en cuestionar si estas son derechos u obligaciones; en este sentido, Robles (2009), señala: “Esta cuestión se ha superado señalándose que no son derechos ni obligaciones, sino que son atribuciones que otorgan las leyes mismas que debe de cumplir puntualmente.” (p. 221)

La posición de Robles Martínez resulta puntualmente clara al precisar el término “atribuciones municipales”, sin embargo, no deja de ser un tanto limitada en función de la inexacta ponderación que parece darles a las actividades municipales. Si bien es correcto que las leyes otorgan atribuciones a los municipios, estas atribuciones están profundamente conectadas con las obligaciones y derechos que configuran la libertad y la capacidad de gestión municipal. El término municipal, el propio *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* (2024) señala: del latín. *municipalis.* 1. adj. Perteneciente o relativo al municipio. 2. m. y f. Individuo de la Guardia Municipal o de la policía municipal*.* Para efectos de precisiones conceptuales en esta investigación utilizaremos la primera acepción ofrecida. De esta manera, el término “atribuciones municipales” debe entenderse, al menos dentro de los cauces de la presente investigación, como el conjunto de competencias y facultades que la Constitución y las leyes otorgan o atribuyen a los gobiernos locales para gestionar y regular todos los asuntos relativos a su interés comunitario.

Revuelta Baquero y Jaime Valls proporcionan un análisis detallado del término y sus complicaciones conceptuales. Sobre el particular, sostienen que las atribuciones son conferidas por mandato de ley y le ceden tanto derechos como obligaciones a una autoridad. Sobre las atribuciones municipales, sostienen que:

> En el caso de los municipios, diversos ordenamientos legales le confieren atribuciones mediante las cuales el municipio realiza sus funciones en cuanto nivel de gobierno. Por lo tanto, para que un nivel de gobierno pueda ejercer cualquier acto o hecho ésta atribución debe establecerse plenamente en una norma jurídica, de lo contrario sería un acto ilegal en perjuicio de los ciudadanos, violando el principio de seguridad jurídica. (Revuelta, y Valls, 2012, pp. 60 y 61)

La postura de Revuelta y Valls subrayan correctamente la importancia del principio de legalidad y seguridad jurídica, sin que este deje de ser considerada como una posición demasiado estricta en un contexto de gobernanza local que exige, por un lado, responsabilidad, pero también capacidad de respuesta y adaptación (resiliencia municipal). El desafío se advierte, está en encontrar un equilibrio entre la seguridad jurídica y la flexibilidad administrativa, de manera que los municipios actúen de forma legal, pero también efectiva y autónoma frente a los retos locales y estar así en las mejores condiciones de cumplir con su fin teleológico por antonomasia, la satisfacción general del interés colectivo de la ciudadanía municipal.

Con lo hasta aquí expuesto, se reflexiona en torno a la definición del término “atribuciones municipales” para efectos de construir la línea argumentativa en la presente investigación. De esta manera, se afirma que las atribuciones municipales son todas las facultades y responsabilidades conferidas por el marco legal (mexicano) que permiten a los municipios administrar, gestionar y regular aspectos clave de la vida pública dentro de su competencia, tales como la prestación de servicios públicos, la recaudación de ingresos, la regulación del desarrollo urbano y la protección del medio ambiente. Estas atribuciones no solo establecen las competencias de los municipios, sino que también les reconocen libertad para tomar las decisiones que tienen un impacto directo en la consecución de su fin teleológico (el bienestar de la ciudadanía municipal).

El impacto de estas atribuciones en la resiliencia municipal a lo largo de su evolución como ente jurídico-político en los últimos 500 años en México ha sido fundamental. A lo largo de la historia, los municipios han enfrentado desafíos que van desde crisis económicas y guerras hasta cambios estructurales en el sistema político y social. Gracias a las atribuciones que les otorgan facultades para adaptarse y gestionar sus recursos, los municipios han logrado mantener no solo su funcionalidad, sino también su relevancia.

En síntesis, las atribuciones municipales no solo han definido las competencias de los gobiernos locales, sino que han sido un factor clave en la capacidad de los municipios para adaptarse y sobrevivir durante siglos. Esta flexibilidad y capacidad de respuesta han contribuido a la longevidad y relativa fortaleza del sistema municipal en México, lo que se consolida como un elemento esencial de su resiliencia en su evolución jurídico-política.

4.6. La hacienda pública municipal

Con relación al municipio, todos los temas representan una relevancia significativa; sin embargo, la relacionada con la hacienda pública municipal resulta esencial para el funcionamiento de los gobiernos locales, ya que determina su capacidad financiera para cumplir con sus atribuciones. La administración de los recursos públicos a nivel municipal está vinculada directamente con la libertad en la administración de sus recursos financieros, permitiéndoles gestionar sus propios ingresos y gastos.

El financiamiento de los municipios proviene de diversas fuentes, tales como impuestos locales, derechos, aprovechamientos y participaciones federales o estatales. La correcta gestión de la hacienda pública municipal es crucial para el desarrollo de las comunidades, ya que de ella depende la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras y la satisfacción del interés colectivo municipal.

Pero antes de abordar el estudio de la hacienda pública municipal conviene analizar sus distintos significados. El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* (2024) señala que hacienda surge del latín medieval, facienda, finca agrícola, y este del latín *facienda*, lo que ha de hacerse En sus diversas acepciones se identifica como el conjunto de bienes y riquezas que alguien tiene; también significa, de acuerdo el propio diccionario, el Departamento de la Administración Pública que elabora los presupuestos generales, recauda los ingresos establecidos y coordina y controla los gastos de los diversos departamentos. Pero también significa el conjunto de rentas, impuestos y demás bienes de cualquier índole regidos por el Estado o por otros entes públicos.

Por su parte, el *Diccionario Jurídico Mexicano* define a la hacienda pública como: “El conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales.” (IIJ, 1993, p. 1569.) Desde una óptica estrictamente constitucionalista, la anterior definición de hacienda pública destaca la función esencial de los ingresos y gastos públicos no solo en la operación del Estado, sino también en la materialización de principios constitucionales clave como la justicia tributaria, el Estado de bienestar social y la autonomía local. Esto subraya la importancia del diseño fiscal en la construcción de un Estado social de derecho, orientado al bienestar general y la justicia distributiva.

La connotación de hacienda en su acepción más amplia es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento y que integran el haber de una comunidad; así lo sostiene Rendón (2007) (p. 294)

Teresita Rendón expande el concepto de hacienda para incluir bienes y medios de producción; esta perspectiva “inclusionista” ofrece una visión valiosa que conecta la gestión de los recursos con el bienestar comunitario municipal. Sin embargo, también puede generar confusiones conceptuales y prácticas en el ámbito

de la administración pública y el marco legal por la propia y especial naturaleza de su concepto. Esto lo advierte Quintana (2018) cuando afirma que hay una tendencia a confundir hacienda con patrimonio y ofrece una respuesta lacónica, pero clara que resuelve el tema: “El concepto de patrimonio es más amplio que el de hacienda. Es más, en el patrimonio se incluirá, a mi juicio, también la hacienda.” (p. 395)

En la gestión cotidiana de los municipios, esta distinción es fundamental para evitar errores de administración. Si un administrador o funcionario municipal confunde la hacienda con el patrimonio, centra la administración exclusivamente en la parte fiscal (ingresos y gastos), descuidando la adecuada conservación, aprovechamiento y valorización de los bienes municipales. El patrimonio, al ser un término mucho más amplio, exige una planeación estratégica que incluya tanto los recursos económicos como los bienes tangibles e intangibles. Si la administración confunde estos conceptos, llega a asignar funciones fiscales a bienes que no están destinados a esa finalidad, con posibles consecuencias negativas para el desarrollo local; la postura de Quinta Roldán evita estrabismos conceptuales sobre la precisión terminológica y su impacto en la gestión pública. La confusión entre “hacienda” y “patrimonio” revela también una falta de claridad que tiene efectos administrativos y legales en perjuicio del interés general municipal.

Andrade Sánchez (2006), define a la hacienda municipal como la parte líquida y revolvente del patrimonio municipal, porque esta se forma a partir de los rendimientos de los bienes que pertenecen al municipio (p.1859). Aunque la definición de Andrade Sánchez ofrece una visión sencilla y práctica al destacar el carácter líquido y revolvente de los recursos generados por los bienes municipales, no deja de parecer limitada al centrarse únicamente en este aspecto. Para una comprensión más completa de la “hacienda municipal”, es necesario considerar la totalidad de sus ingresos, incluidos aquellos que no son directamente generados por el municipio, y analizar cómo estos recursos se administran para cumplir con las funciones constitucionales y legales de los municipios.

Reynaldo Robles Martínez, sobre el término hacienda municipal, señala lo siguiente:

> La voz, Hacienda, tiene su origen en el verbo latino *facer*e, que significa Cámara del Tesoro, así con el adjetivo de pública significa, toda vida o actividad económica de los entes públicos y en sentido estricto menciona los ingresos y gastos de las entidades públicas. (Robles, 2009, pp. 281 y 282)

La postura que sostiene Reynaldo Robles en el análisis citado tiene ciertos aspectos valiosos, como la identificación de la Hacienda con la actividad económica pública. No obstante, al intentar derivar el término directamente de "*facere"* y simplificar su significado, limita también la profundidad y el contexto histórico y económico más amplio que define la Hacienda Pública moderna. Un análisis más completo debería incluir igualmente tanto los aspectos históricos como los modernos, considerando el papel de la Hacienda Pública en la economía de los gobiernos locales y cómo su gestión ha sido un elemento significativo para lograr adaptarse a los cambios disruptivos que han experimentado los municipios en México.

De lo antes expuesto podemos válidamente concluir con la definición del término para efectos prácticos en el presente trabajo de investigación. De esta manera, se afirma que por Hacienda Pública Municipal debe entenderse a todo el conjunto de actividades, políticas, administrativas y fiscales, así como aquellos mecanismos mediante los que un municipio administra, gestiona y controla sus recursos económicos. Incluye la recaudación de ingresos a través de impuestos, derechos y contribuciones municipales, así como la planeación y ejecución de los gastos necesarios para la prestación de servicios públicos locales, el mantenimiento de la infraestructura y el desarrollo comunitario local.

La Hacienda Pública Municipal ha sido un pilar fundamental en la resiliencia de los municipios en México a lo largo de más de 500 años, **desde la época virreinal hasta la actualidad (2024)**. Como ente jurídico-político responsable de la

administración de los recursos económicos locales, ha permitido a los municipios adaptarse y sobrevivir a contextos históricos, políticos y económicos diversos, incluyendo la independencia, las reformas políticas del siglo XIX, las crisis económicas y las transiciones democráticas del siglo XX y XXI. En este sentido, la Hacienda Pública Municipal no solo es un instrumento administrativo y económico, sino un motor de sostenibilidad y desarrollo que ha permitido a los municipios mexicanos pervivir, adaptarse y prosperar a lo largo de cinco siglos, consolidándose como un elemento clave en la estructura política y social del país.

4.7. Debate del artículo 115 constitucional

El artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que establece la base del régimen municipal en el país, ha sido objeto de un intenso debate a lo largo de estos últimos ciento siete años, que marcan el rumbo del México postrevolucionario. Este artículo, consagrado en la Constitución de 1917, fue, sin lugar a dudas uno de los pilares fundamentales del proyecto revolucionario de descentralización política y administrativa en el sistema de gobierno mexicano, destinado a otorgar, entre otras cosas, autonomía a los municipios en un país que hasta entonces había estado fuertemente centralizado.

Históricamente, el debate en torno al artículo 115 ha reflejado no solo las tensiones entre las fuerzas centralistas y federalistas en México, sino también, el mayor o menor *quantum* ideológico que ha marcado el rumbo de todo México (actualmente, Andrés Manuel López Obrador, ha puesto dentro de la agenda pública nacional ese mismo debate ideológico entre liberales y conservadores). Desde la época del Porfiriato (1876-1911) y hasta los gobiernos postrevolucionarios, la centralización del poder fue un tema particularmente recurrente. Sin embargo, con la promulgación de la Constitución Federal de 1917, se buscó un contrapeso a esta tendencia mediante la creación de un sistema federal que reconociera la “autonomía” municipal como un principio básico rector de los gobiernos locales y garante de los intereses municipales.

A lo largo de las décadas, diversas reformas al artículo 115 han intentado equilibrar la relación entre los poderes municipales, estatales y federales, abordando temas como las competencias de los ayuntamientos, su financiamiento y la participación ciudadana. Estos debates reflejan la continua evolución del federalismo mexicano y el papel crucial que los municipios tienen en la gobernanza local y el fortalecimiento del sistema federal mexicano.

La discusión en torno al artículo 115, como es de suponerse, no solo tiene implicaciones jurídicas y políticas, sino también sociales y económicas, ya que impacta directamente en la calidad de vida de los ciudadanos al influir en la administración de servicios públicos, el desarrollo urbano y la participación ciudadana. Por tanto, la hipótesis constitucional contenida en este artículo resulta vital para entender la evolución jurídico-política del municipio mexicano, pero también para exponer los desafíos actuales y futuros del federalismo y la descentralización en México.

Aunque el artículo 115 de la Constitución mexicana ha tenido cambios en doce ocasiones, nos dice Mauricio Merino (2007), no hay duda de que de todas esas reformas las más importantes se dieron en los años de 1983 y 1999. En la primera, lo más significativo se dio en términos de la definición puntual de las funciones que tienen que desempeñar los municipios, y los medios fiscales de los que disponen, mientras que, en la segunda, se deja en claro el reconocimiento constitucional de los ayuntamientos como verdaderos entes de gobierno local, con atribuciones que les son exclusivas e inviolables. Con relación a la reforma dada en 1983, Mauricio Merino sostiene que:

> Los ayuntamientos tuvieron mayor claridad sobre los ingresos que les pertenecerían y sobre la libertad que la ley les otorgaba para administrarlos. Supieron también cuáles serían los servicios que les competerían y la autoridad que la ley reconocería para planear su crecimiento urbano; comenzaron a gozar de autonomía para reglamentar su vida administrativa interna, y ensancharon la pluralidad en la integración de sus órganos colegiados de gobierno, es decir de los ayuntamientos. (Merino, 2007, p. 21)

La evolución del municipio mexicano hacia una mayor autonomía y claridad en sus funciones y financiamiento ha sido un proceso complejo y significativo, porque si bien es cierto que lo que afirma el autor sobre que esta evolución se advierte a partir de la capacidad de los municipios para gestionar sus ingresos, servicios y vida interna, así como para integrar de manera plural a sus órganos de gobierno, lo que representa, un avance importante en su fortalecimiento como entidades autónomas dentro del sistema federal mexicano. También es cierto que estos avances han planteado nuevos retos en términos de capacidad administrativa y de gobernanza, que deben ser abordados para consolidar plenamente la autonomía municipal, que como se ha analizado a lo largo de esta investigación, representa en muchos casos un término más en el desiderátum municipal mexicano.

Uno de los puntos más relevantes para el Constituyente de Querétaro, menciona Salvador Valencia Carmona (2013), fue sin lugar a dudas el municipio Tal circunstancia queda de manifiesto desde el mensaje del primer jefe, de 1º de diciembre de 1916, y sobre el particular sostiene:

> El artículo 115 del proyecto se consagró al municipio encargándose su dictamen a la Segunda Comisión de Constitución formada por Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Heriberto Jara y Arturo Méndez. En el dictamen de dicha Comisión rindió, se hizo notar que “la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. (Valencia, 2013, p. 106)

La Constitución de 1857 reflejaba una época en la que el centralismo dominaba el panorama político de México. Los municipios, aunque existentes, no tenían la autonomía necesaria para administrar sus propios asuntos sin la intervención directa del gobierno estatal o federal. Esto limitaba su capacidad para responder a las necesidades locales de manera efectiva y oportuna. El dictamen de la Segunda Comisión de Constitución, compuesto por figuras como Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Heriberto Jara y Arturo Méndez, introduce un cambio paradigmático al reconocer la importancia de los municipios libres. Este

reconocimiento no solo buscaba descentralizar el poder, sino también empoderar a las comunidades locales, permitiéndoles tomar decisiones autónomas que reflejaran mejor sus necesidades y realidades particulares.

Si bien es cierto que la postura de la Comisión representaba un avance hacia la descentralización y la democratización de la administración pública, es verdad también que la implementación del municipio libre no estuvo exenta de desafíos. En la práctica, muchos municipios carecían de los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para ejercer plenamente su autonomía. Además, la falta de una clara delimitación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) generó conflictos de competencia que complicaron más la ya de por sí caótica administración pública. La novedad del municipio libre también tuvo que enfrentarse a resistencias políticas, especialmente por parte de aquellos sectores que se beneficiaban del centralismo. Estos grupos veían en la descentralización una amenaza a su poder e influencia, lo que resultó en una implementación desigual y, en ocasiones, ineficaz del nuevo modelo administrativo.

A pesar de estos desafíos, la consagración del municipio libre en la Constitución representó un paso significativo hacia la democratización de la administración pública en México. Este modelo permitió, al menos en teoría, una mayor participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y sentó las bases para un gobierno más cercano a las necesidades de la población. Sin embargo, el éxito de este modelo ha dependido en gran medida de la capacidad de los municipios para adaptarse y superar los desafíos estructurales (resiliencia municipal), así como de la voluntad política para fortalecer y respetar la autonomía municipal.

La postura sostenida por el autor, cuando habla del artículo 115 del proyecto constitucional y que este representa un esfuerzo por transformar la administración pública mexicana a través del fortalecimiento del municipio libre, muestra sin duda que su éxito ha dependido –y sigue dependiendo–, de la superación de múltiples desafíos que van desde la capacidad operativa de los municipios hasta la voluntad

política de los actores involucrados, es decir, de la gran capacidad de resiliencia que tiene como ente de gobierno para superar de manera puntual todos los desafíos que se le han presentado –y que seguramente se le presentarán en el futuro–, con un éxito nunca antes visto en ninguna institución jurídico-política en el sistema mexicano.

Fue el Diputado Rodríguez González quien inició el debate al temer que la libertad municipal llevase la educación a la anarquía, así lo asegura Robles Martínez (2003). Dicho temor encontraba sustento en el hecho de que el diputado fue profesor de primaria y como tal conocía todas las complicaciones que atravesaba la educación, particularmente la incapacidad de los municipios para cubrir el sueldo de sus maestros. Respecto al diputado Heriberto Jara, el propio autor menciona lo siguiente:

> Después de afirmar que la comisión interpretó los programas revolucionarios para darle libertad a los Municipios, señaló: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada (…). Al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tener como tal porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una Entidad en que se esté constituida por sus tres poderes (…), sí damos, por un lado. la libertad política, si alardeamos que los ha amparado una revolución social y que bajo ese amparo se ha conseguido una libertad importante y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad, por una parte, y la restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces las primeras no será efectiva, quedara simplemente consignada, en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica porque los Municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo. (Robles, 2003, p. 103)

La postura que se expone en la cita de Robles (2003) plantea una crítica profunda y fundamental al concepto de "libertad municipal" tal como fue implementado tras la Revolución Mexicana. Exhibe una paradoja histórica en la

proclamación de la libertad política para los municipios, cuando en la práctica esta libertad se encuentra severamente limitada debido a la falta de autonomía económica. El autor plantea que la libertad política es inoperante sin libertad económica. –Hecho sobradamente acreditado en México–, Este argumento es fundamental porque no sólo expone la crítica más álgida sobre el tema de la capacidad económica y financiera de los municipios, sino también porque subraya la necesidad de una verdadera autonomía que no solo sea formal (de membrete normativo), sino también material, porque sin recursos económicos, los municipios no desarrollan infraestructura, mejorar servicios públicos, ni implementar proyectos de desarrollo local, quedando reducidos a cumplir funciones básicas.

Esta postura crítica la inconsistencia del discurso revolucionario (desmitifica su ideario): si bien se proclamó una nueva era de justicia social y autogobierno, las estructuras económicas heredadas del porfiriato y las limitaciones impuestas por la nueva administración revolucionaria continuaron restringiendo la capacidad de los municipios para autogestionarse. En esencia, se acusa a las autoridades revolucionarias de haber otorgado una libertad "hueca" a los municipios, una libertad meramente simbólica que no tenía sustento en la realidad económica.

La crítica expresada en la cita de Robles subraya la importancia de la autonomía económica como fundamento indispensable para que la libertad política municipal sea efectiva. Sin recursos económicos, los municipios no actúan como verdaderos agentes de cambio y desarrollo local, lo que convierte la libertad otorgada por la Revolución en un mero formalismo. Esta crítica invita a reflexionar sobre la necesidad de reformas estructurales que fortalezcan la capacidad económica de los municipios, para que cumplan con el papel que se les asignó como bases de la administración política en México. José Luis Soberanes Hernández (2016), menciona que: “tanto don Venustiano Carranza como el Congreso Constituyente de Querétaro tuvieron un enorme interés en reforzar institucionalmente a los Estados y municipios, dándoles a estos últimos una vida constitucional” (p. 247)

Esta visión de reforzar a los Estados y municipios representaba un cambio significativo respecto al centralismo del Porfiriato. Durante el Porfiriato, los gobernadores de los Estados y presidentes municipales estaban frecuentemente subordinados al gobierno central, lo que limitaba la capacidad de los gobiernos locales para responder a las necesidades de sus poblaciones. Al darles una "vida constitucional", la Constitución de 1917 buscaba crear un contrapeso al poder federal y fomentar un sistema político más equilibrado y representativo.

La institucionalización de Estados y municipios no solo tenía un componente de descentralización administrativa, sino también un significado político profundo: reflejaba un compromiso con los ideales revolucionarios de democracia y justicia social, lo que bien se denomina federalismo funcional. Al fortalecer a los municipios, se buscaba que las comunidades locales tuvieran un mayor control sobre su propio destino, es decir, que se convirtieran en los verdaderos protagonistas en la resolución de sus intereses colectivos de su *prima ratio* o esfera local, lo que venía muy a propósito con la noción de soberanía popular. La postura de Soberanes Hernández destaca la importancia histórica de la Constitución de 1917 como un documento que no solo reorganizó el poder a nivel federal, sino que también reconoció y fortaleció las bases del gobierno local, dando un paso decisivo hacia un federalismo más auténtico en México (proto federalismo funcional).

Por su parte, Andrade Estrada Sánchez, sobre la discusión del artículo 115 constitucional, señala que:

> A los constituyentes les preocupa fundamentalmente tres aspectos en los que se centró la discusión del art. 115 del Proyecto: la posibilidad de que los ayuntamientos decidieran sobre cuestiones educativas e interpretaran de modo excesivo su libertad; la cuestión de si los ayuntamientos deberían recaudar “todos los impuestos”, incluidos los que corresponderían al erario estatal, y la posibilidad de la Suprema Corte de Justicia conociera sobre las posibles diferencias entre los municipios y los estados por razones hacendarias.

> En torno a lo primero quedó claro que las leyes estatales tendrán que definir lo relativo a la educación. En cuanto a la cuestión fiscal, la discusión fue muy intensa pues la comisión redactora insistía en que resultaban imprescindibles permitir a los impuestos por medio de su tesorería y de lo recaudado entregar la parte correspondiente al estado. Consideraban que sólo así tendrían el municipio la certeza de que dispondría de los dineros para garantizar su independencia, además de que se legraría una simplificación administrativa al evitar la instalación de oficinas recaudadoras municipales y estatales.
>
> Finalmente se dispuso que los municipios administrarían libremente su hacienda, pero se retiró la idea de que se recaudaran todos los impuestos en las arcas municipales y de ahí que se repartiera al estado lo que requiriese para sus gastos. Quedó establecido que la hacienda municipal se formaría con las contribuciones que señalara las legislaturas de los estados que, en todo caso, serían suficientes para atender las necesidades municipales. (Andrade, 2006, pp. 58 y 59)

La postura de Andrade (2006) sobre las discusiones del artículo 115 pone en evidencia las limitaciones y compromisos que los constituyentes enfrentaron al tratar de equilibrar la autonomía municipal con la necesidad de control estatal. La desconfianza hacia la capacidad de los municipios para manejar sus asuntos educativos y fiscales de manera autónoma refleja un temor histórico a la descentralización y un deseo de mantener la cohesión nacional bajo un control estatal más fuerte (la herencia maldita). Este enfoque, aunque buscaba prevenir el caos administrativo y fiscal, también limitó las posibilidades de desarrollo autónomo y adaptativo (resiliencia) de los municipios, perpetuando un modelo de gobierno centralizado que ha tenido profundas implicaciones negativas en la evolución jurídico-política del federalismo mexicano. Roldán, afirma que en torno al artículo 115 del proyecto constitucional de 1917 se dieron los más enconados debates producto de la confrontación entre las diversas corrientes políticas, y e ideológicas respecto de la institución municipal como parte del programa revolucionario vencedor, y al abordar el tema particular sostiene que:

> Fueron múltiples los planes de caudillos revolucionarios que plasmaron en su contenido demandas de justicia para el municipio. La bandera del MUNICIPIO LIBRE indudablemente fue una de las aspiraciones que la naciente Constitución debía contemplar. El constituyente de Querétaro pretendió restituir al municipio su libertad y dignidad para ello, el artículo 115 de la Nueva Ley Fundamental perfiló sus contornos, a más de que en otros preceptos también se detallaron atribuciones o derechos propios de las municipalidades. Puede afirmarse, sin equívoco, que Carranza interpretaba con acierto, las aspiraciones revolucionarias en torno al Municipio. (Quintana, 2018, p. 84)

La postura de Quintana sobre el artículo 115 y la restitución de la libertad municipal bajo la Constitución de 1917 es válida en el sentido de que reconoce los avances logrados en términos de autonomía municipal en comparación con el Porfiriato. Sin embargo, un análisis crítico revela que esta autonomía fue limitada y condicionada por la necesidad de mantener un Estado centralizado. La "Bandera del Municipio Libre" fue interpretada de manera diferente por los diversos actores revolucionarios, y la versión final plasmada en la Constitución reflejaba más un compromiso político que una verdadera concesión a las demandas radicales de autonomía. Es decir, Carranza, aunque consciente de estas aspiraciones, priorizó la estabilidad y la centralización sobre una autonomía municipal plena, lo que resultó en una autonomía condicionada que aún hoy enfrenta desafíos para su realización efectiva.

Como se advierte, el debate en torno al artículo 115 de la Constitución de 1917 refleja las tensiones y compromisos que marcaron la construcción del México postrevolucionario. Este artículo, que buscaba establecer la “libertad municipal”, fue producto de un delicado equilibrio entre las aspiraciones revolucionarias de descentralización, justicia social, y la necesidad de mantener un Estado central fuerte y cohesionado. Aunque la Constitución otorgó a los municipios un mayor grado de libertad que en el pasado, esta fue limitada y condicionada por el control estatal, especialmente en áreas clave como la fiscalidad y la educación. El artículo 115, más que una plena restitución de la libertad municipal representó un compromiso político que permitió a los constituyentes avanzar hacia un modelo de

federalismo –menos disfuncional que los anteriores–, en el que los municipios tienen un papel relevante, pero subordinado a las decisiones y necesidades del Estado central. Este debate continúa siendo relevante hoy en día, ya que los municipios siguen luchando por una mayor autonomía y recursos en un contexto político que sigue privilegiando la centralización.

4.7.1. Las primeras reformas al Artículo 115 constitucional

La primera reforma al Artículo 115 de la Constitución Federal tuvo el lugar 20 de agosto de 1928, en la que se establecían normas destinadas a regular la composición de las legislaturas de los Estados de la República; esta reforma, sostiene Olivos Campos (2011), modificó el párrafo cuarto de la fracción III de dicho artículo. El texto original de la Constitución de 1917 no hacía ninguna referencia al término de la gestión de los ayuntamientos, ni tampoco se pronunciaba sobre temas de elección. Tuvieron que pasar 15 años desde la promulgación de la Constitución Política para que en 1932 se discutiera la prohibición de la reelección de los integrantes del ayuntamiento. Sobre el particular, Jorge Eduardo Estrada Sánchez (2012) menciona que: “Fue en 1932 cuando por iniciativa del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, se discutió la adición de un segundo párrafo tendiente a prohibir la reelección de los miembros del ayuntamiento para el periodo inmediato.” (p. 148)

Lo sustentado por Estrada Sánchez refleja una política que se originó en un contexto de consolidación del sistema posrevolucionario y que tenía como objetivo fomentar la participación democrática en la integración de los ayuntamientos mediante la rotación de cargos y evitar con esto la concentración de poder en las mismas personas (los cacicazgos que tanto daño han hecho a México). Sin embargo, no es la única lectura, porque también se interpreta como una maniobra política para centralizar el poder en el (PNR), reduciendo la libertad de los actores locales. Salvador Valencia Carmona, sobre el texto original del artículo 115, hace

referencia a los esfuerzos del constituyente de 1917 en los siguientes términos:

> Pese a los mejores esfuerzos que realizó el Constituyente de 1917, se debe subrayar que la redacción final del artículo 115 no logró plasmar en normas adecuadas los propósitos económicos que habían presidido los debates, en virtud de que la Hacienda de los municipios quedaba sujeta en última instancia a la voluntad de las legislaturas locales ; tampoco se estableció finalmente la instancia adecuada para resolver los conflictos que se presentasen entre los municipios y los gobiernos de los estados y aún el federal, ni mucho menos se hizo mención a los servicios que por su naturaleza propia deben prestar los ayuntamientos. (Valencia, 2013, pp. 109 y 110)

Salvador Valencia critica de manera válida las insuficiencias del artículo 115 en su redacción original, especialmente en lo relacionado con la autonomía financiera de los municipios y la falta de mecanismos claros para resolver conflictos entre los niveles de gobierno. Sin embargo, también es importante reconocer que el contexto de la época limitaba las posibilidades de otorgar mayor autonomía a los municipios, y que el federalismo mexicano (federalismo disfuncional) ha sido objeto de reformas continuas para intentar corregir esas deficiencias a lo largo del tiempo. En el año de 1946, siendo presidente de la República Miguel Alemán, se presentó ante la cámara de Senadores una iniciativa de reforma constitucional, menciona Eduardo Andrade, para adicionar un párrafo al artículo 115 con el fin de otorgar el voto a la mujer en las elecciones municipales y sobre la particular señala:

> En los registros del *Diario de los Debates* aparecen dos aspectos curiosos que valen la pena mencionar. El diputado Rafael Tenreiro destacó que, en el estado de Yucatán, Felipe Carrillo Puerto había iniciado la reforma de la *Constitución* local para incorporar el voto femenino desde entonces las mujeres pudieron acceder a cargos de elección popular en ese estado y se eligió a tres diputadas; y por lo que toca a los ayuntamientos, en 1921 hubo dos regidoras en el de Mérida. (Andrade, 2012, p. 61)

La postura de Andrade pone en relieve un caso interesante de avance temprano en la participación política femenina en el gobierno local. No pasa inadvertido que fue en el ámbito municipal de Yucatán donde se dio por vez primera la inclusión de las mujeres en la participación política, conquista municipal que logró materializarse con una anticipación de 25 años antes que, en el propio nivel federal. Conquista municipal que ha pasado totalmente inadvertida en México.

4.7.2. Las principales reformas al artículo 115 constitucional.

El artículo 115 de la Constitución mexicana, que establece las bases de la organización municipal, ha sido objeto de múltiples reformas a lo largo de la historia. Estas reformas reflejan la evolución jurídico-política que México y el propio Municipio han experimentado desde la promulgación de la Constitución en 1917. Originalmente diseñado para devolver a los municipios una mayor autonomía después de años de centralismo bajo el Porfiriato, el artículo 115 ha sido ajustado en diversas ocasiones para responder a las necesidades cambiantes del país. Las reformas más significativas han buscado fortalecer las capacidades fiscales y administrativas de los municipios, promover una mayor descentralización y garantizar la participación ciudadana en el gobierno local.

Sin embargo, cada reforma ha enfrentado desafíos inherentes al equilibrio entre libertad municipal y control estatal, lo que convierte al artículo 115 en una especie de barómetro de las tensiones entre las dos corrientes ideológicas históricas de centralismo y federalismo en el sistema político mexicano. A través de estas reformas, se observa la evolución del concepto de municipalismo en México y los intentos continuos por mejorar la gobernanza local en un país marcado por su diversidad y complejidad.

4.7.3. Reforma de 1976 y 1977

En el año de 1976 se volvió a reformar el artículo 115 Constitucional, esta vez para incorporar la competencia del gobierno municipal en la regulación de asentamientos humanos y dar origen desde entonces al fenómeno de la conurbación. Sobre este particular, Andrade Sánchez sostiene que:

> A iniciativa del presidente Luis Echeverría, la reforma comprendió los arts. 27, 73, y 115. En éste último se estableció lo siguiente: Fracción IV: "Los estados y los 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". Lo relacionado con el art. 27 alude a la facultad para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y la "ley de la materia" mencionada es la Ley General de Asentamientos Humanos. (Estrada, 2012, p. 62)

La reforma constitucional impulsada por Luis Echeverría, que afectó los artículos 27, 73 y 115, representa un avance significativo en la delegación de competencias a los estados y municipios en materia de asentamientos humanos. Sin embargo, la coexistencia de esta delegación con el marco normativo federal plantea interrogantes sobre la verdadera capacidad de los entes locales para ejercer estas facultades. Además, si bien los principios de desarrollo sostenible y ordenación territorial están presentes, la realidad imperante en materia de planeación urbana y asentamientos humanos marca una problemática muy particular, derivada del crecimiento desordenado, que tiene un impacto directo en la prestación de servicios públicos, pago de impuestos, y seguridad, por mencionar algunos. El ejemplo más próximo se tiene en la zona conurbada de los Municipios conurbados de Morelia, Tarímbaro y Charo, donde el caos urbanístico derivado de su crecimiento desorganizado y desmedido lo padecen todos los días sus habitantes.

> Salvador Valencia Carmona (2013) se pronuncia sobre la reforma que se dio en esta materia para darle facultades regulatorias al municipio del modo siguiente: “Esta iniciativa se promovió por Luis Echeverría, en un esfuerzo por dotar de instrumentos a los municipios para enfrentarse el acentuado crecimiento que nuestras ciudades experimentaban ya desde aquel tiempo.” (p. 115)

La postura de Salvador Valencia Carmona sobre la reforma impulsada por Luis Echeverría, que dotó de facultades regulatorias a los municipios, muestra la necesidad de encontrar una pronta y efectiva respuesta al acelerado crecimiento urbano que experimentaba México. Esta postura, habrá que decirlo de manera objetiva, reconoce la intención de Echeverría de proporcionar a los municipios herramientas que les permitieran enfrentar los desafíos derivados del rápido desarrollo de las ciudades.

En los años 70, México experimentó un rápido proceso de urbanización, con la concentración de población en las ciudades y una expansión desorganizada de los centros urbanos. Valencia Carmona apunta a este contexto como la principal razón detrás de la reforma. Esto se alinea con los fenómenos socioeconómicos de la época, como la migración del campo a la ciudad; el México rural dio paso al México urbano, a su crecimiento demográfico y la necesidad de infraestructuras básicas y servicios públicos adecuados. Si bien lo sustentado por el autor revela que los municipios obtuvieron mayor capacidad regulatoria, justo es decir que la efectividad de dicha capacidad dependía de factores más amplios, como la centralización política y la capacidad institucional de los gobiernos locales, aspectos que Valencia no profundiza en su análisis.

José René Olivos Campos señala que: “La Iniciativa de reforma promovida por el presidente Luis Echeverría proponía que los municipios contaran con atribuciones para regular los procesos de crecimiento urbano que tienden a generarse a escala nacional” (pp. 32 y 33). En la postura del autor citado, se destaca

la importancia de la reforma de Luis Echeverría para dotar a los municipios de atribuciones en materia de crecimiento urbano. Sin embargo, si bien la descentralización era necesaria, la falta de preparación técnica –un mal vigente en todo México en pleno 2024–, los recursos limitados y el continuo control federal obstaculizaron la implementación efectiva de estas atribuciones.

4.7.4. Reformas de 1982 y 1983

Es en 1982, en la administración del presidente Miguel de la Madrid cuando tuvo lugar una de las reformas en la materia más importantes y trascendentes del régimen municipal en México. Así lo sostiene Andrade Sánchez, y sobre el particular sostiene:

> Al introducir una serie de cambios constitucionales tendientes a afianzar las competencias de las autoridades de este ámbito gubernativo y otorgarle garantías para disponer de recursos económicos, que era una de las principales aspiraciones de los constituyentes de 1916-1917, la iniciativa presidencial partía del reconocimiento de que el federalismo mexicano se había caracterizado, paradójicamente, por una dinámica centralizadora que si bien había producido ciertos beneficios, se había convertido ya en un límite para el desarrollo del país. El objetivo principal de la reforma era redistribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno. (Andrade, 2012, p. 22)

La iniciativa presidencial descrita por Andrade parece abordar un problema estructural del federalismo mexicano (federalismo disfuncional), lo que propone una redistribución de competencias y la provisión de recursos financieros para fortalecer a las autoridades locales. Un dato paradójico que se presenta en esta reforma, según lo sostiene el propio Andrade Sánchez, es que parece contradecir el espíritu de fortalecimiento municipal al incluir las fórmulas para la suspensión y desaparición de los ayuntamientos.

Aunque el artículo 115 ha tenido cambios en doce ocasiones, sostiene Mauricio Merino Huerta (2007), las más importantes fueron las que se llevaron a cabo en 1983 y 1999, y su importancia radica en lo siguiente:

> La primera porque ofreció una definición puntual de las funciones que atendrían que llevar a cabo los ayuntamientos como responsables de la administración pública urbana y porque les dio medios fiscales y ámbitos de decisión propios que hasta entonces toda vía descansaban en los estados y la segunda, de 1999 porque definió a los ayuntamientos como verdaderos gobiernos locales con atribuciones exclusivas e inalienables. (Merino, 2007, p.19)

La postura de Merino reconoce los avances significativos que las reformas de 1983 y 1999 representaron en la consolidación de los ayuntamientos como gobiernos locales autónomos en México. Sin embargo, aunque estas reformas proporcionaron un marco jurídico más claro y otorgaron mayor autonomía a los ayuntamientos, su implementación práctica ha enfrentado importantes desafíos. La falta de recursos, las desigualdades entre municipios y la interferencia estatal han limitado el impacto de estas reformas en la realidad diaria de muchos ayuntamientos. Salvador Valencia Carmona, al abordar el tema de la reforma de 1983, dice que:

> Se establecieron garantías para la suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como revocación de munícipes; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos que antes levantaba innecesario debate; se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los ayuntamientos. (Valencia, 2013, p. 116)

En la opinión de Valencia se puede advertir que destaca avances significativos en la clarificación y consolidación del marco jurídico de los ayuntamientos, especialmente en cuanto a la autonomía jurídica, la suspensión y desaparición de ayuntamientos, y la definición de competencias exclusivas en servicios públicos. Sin embargo, aunque las reformas ofrecieron un marco más claro y garantista, la

implementación de estas medidas sigue enfrentando desafíos relacionados con la capacidad operativa, la corrupción y la interferencia política, lo que también limita el impacto práctico de esas reformas. En esta línea crítica se ubica a Rendón Huerta (2007), cuando sostiene:

> El “modelo institucionalista” surgido en la década de los ochenta, no consiguió la igualdad de los entes municipales, ni siquiera desde la perspectiva jurídica, comentario que por supuesto no excluye el reconocimiento de los aciertos y avances que innegablemente se han dado, a partir de entonces. (p. 239.)

Como se advierte en la postura de la autora, el "modelo institucionalista" de los años ochenta tuvo logros importantes en la consolidación de las instituciones municipales y en la promoción de una mayor descentralización. No obstante, como señala la postura crítica, fracasó en garantizar una verdadera igualdad entre los entes municipales, tanto en términos estructurales como jurídicos. Las desigualdades preexistentes, las implementaciones desiguales y las limitaciones económicas y administrativas de algunos municipios explican en parte este fracaso.

Felipe Tena Ramírez (1987) deja en claro su posición respecto a la reforma de 1983 y al respecto sostiene que: “El propósito claro y enérgico de reivindicar para la autonomía municipal al nivel de la constitución sus notas características, se revela en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial mediante párrafos vehementes.” (p. 369).

José René Olivos Campos (2011) sobre el tema menciona que: “Las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal publicada en 1983 dieron una respuesta a la demanda generalizada en materia municipal” y hace particular énfasis en los puntos torales de dicha reforma, como por ejemplo: las garantías para los ayuntamientos al regular los procesos de suspensión y desaparición por las legislaturas locales, la autonomía política de los ayuntamientos materializada en sus facultades reglamentarias (formalmente legislativas), la expedición de bandos de

policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas, la delimitación de sus competencias exclusivas y el reconocimiento de facultades de coordinación.

4.7.5. Reformas de 1987 y 1998

La reforma de 1987 fue publicada en marzo de ese año e implicó temas de reordenamiento de las cuestiones municipales, de manera que se eliminaron del artículo 115 reglas aplicables a los Estados. Así lo sostiene Andrade Sánchez (2012), quien señala además que esas reglas se concentraron en el numeral 116 y que, posteriormente, en la reforma de 1999 se introdujo en la fracción I la noción del municipio como ámbito de gobierno. Sobre este tema en particular afirma, que: “Se sustituyó la expresión será administrado por será gobernado”. En la fracción II se buscó que la facultad reglamentaria de los ayuntamientos se ejerciera a través del marco de leyes que, para tal efecto, deberían expedir las legislaturas estatales. En la fracción III se eliminó la condición de que los municipios pudieran asociarse si pertenecían al mismo estado para la prestación de servicios públicos. En cuanto a los primeros, se estableció la posibilidad de asociación de municipios de dos o más Estados.

Reynaldo Robles Martínez (2013), refiriéndose a la reforma de 1987, menciona que: “Fue publicada en el *Diario Oficial* el 17 de marzo de 1987; mediante ella se depuraba el artículo 115; excluyéndose las disposiciones que contienen las regulaciones de carácter local y se dejan exclusivamente las municipales.” (p. 148)

José René Olivos Campos (2011) con relación a la reforma de 1987, menciona lo siguiente:

> Verificada en 17 de marzo de 1987, excluye del artículo 115 constitucional, las disposiciones que regulan los asuntos propios de los Estados, relativas a los gobernadores, a los legisladores locales, a las relaciones entre gobiernos de los

estados y sus trabajadores, así como la facultad de realizar convenios entre la federación y los estados y estos con los municipios. (p. 37)

Es importante precisar que la exclusión de dichas disposiciones no fue un retroceso en la estructura constitucional ni una pérdida de atribuciones, sino más bien una clarificación de competencias que buscaba fortalecer la autonomía municipal y evitar la confusión entre las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. La posición citada parece sugerir que la exclusión fue una simplificación o disminución del poder de los Estados, cuando en realidad se argumenta que buscaba precisamente el efecto contrario, es decir, evitar que los asuntos locales quedaran subordinados a intereses estatales o federales, también se cuestiona si esta exclusión implicaba una pérdida de capacidad para articular relaciones intergubernamentales.

Es cierto que las reformas eliminaron disposiciones específicas en convenios entre la federación, los Estados y los municipios, lo que se interpreta como una limitación en la flexibilidad de los Estados para gestionar estos acuerdos. Sin embargo, también se argumenta que esta modificación tenía el propósito de proteger la autonomía municipal, asegurando que los municipios no se vieran obligados a subordinarse a los intereses estatales o federales sin tener margen de maniobra propio.

Para Salvador Valencia Carmona (2013), la reforma de marzo de 1998 fue básicamente un reacomodo constitucional mediante el que se consagró de manera exclusiva el artículo 115 para regular los asuntos municipales (p. 116)

El autor citado en líneas precedentes, en su análisis de la reforma constitucional de marzo de 1998, argumenta que dicha modificación fue un simple "reacomodo constitucional", se destaca que el artículo 115 de la Constitución quedó como el único encargado de regular los asuntos municipales. Existen bases objetivas (históricas y funcionales) para cuestionar si esta valoración subestima los

efectos profundos que dicha reforma tuvo en la autonomía municipal y la descentralización administrativa. Habría que acotar en justicia que, contrario a lo sustentado por el autor supra citado, la reforma no fue solo un reacomodo, sino un intento más o menos serio para consolidar la autonomía municipal, lo que amplía las facultades de los ayuntamientos en diversas materias. Este enfoque no solo reguló los asuntos municipales de manera más específica, sino que intentó fortalecer el autogobierno local, lo que garantiza que los municipios tuvieran mayor margen de acción en áreas como la seguridad pública, los servicios públicos y el ordenamiento territorial. Sin embargo, también se argumenta que, aunque la reforma dio más formalidad a la "autonomía municipal", en la práctica, la centralización del poder ejecutivo y la influencia estatal en los municipios no se redujo de manera significativa.

La reforma de 1999 hizo posible lo que hasta entonces no era más que una aspiración institucional dentro del desiderátum municipal: el reconocimiento de los gobiernos municipales como verdaderos entes de gobierno con fuerza reglamentaria propia y competencias exclusivas. Así lo afirma Mauricio Merino Huerta cuando, sobre el particular, sostiene:

> Y eso significó, entre otras cosas, que desde la entrada en vigor de las nuevas disposiciones constitucionales, las facultades entregadas a los ayuntamientos ya no pueden ser ejercidas por ningún otro nivel de gobierno, salvo convenio expreso aprobado por los propios ayuntamientos. (Merino, 2007, p. 22)

La postura de Merino Huerta no refiere a una suerte de reivindicación municipal, para pasar de un modelo de "federalismo dual" (disfuncional) a otro donde el municipio ya no se encuentra confinado por completo a la esfera de las legislaturas estatales.

Reynaldo Robles Martínez (2009) al abordar el análisis de la reforma de 1999 hace varias precisiones dignas de señalarse, por ejemplo, menciona que dicha reforma fue producto de arduos ejercicios de análisis y discusiones en diferentes

foros (seminarios, conferencias, encuentros y convenciones) que tuvieron como punto focal todos los aspectos de la vida municipal en los que se hizo énfasis en temas de competencia, organización y marco normativo. Esta reforma permitió reconocer la naturaleza del municipio como un ámbito de gobierno, sustituyendo términos vagos y genéricos por otros más precisos, como la palabra “administrado” por la de “gobernado” ubicada en la fracción I de dicho artículo 115. Igualmente se reconoce, el autor, al Ayuntamiento como cuerpo colegiado gobernante elegido de manera directa, se establece la prohibición de autoridades intermedias entre este y el gobierno estatal.

Salvador Valencia Carmona, sobre la reforma de 1999, sostiene lo que continuación y por su importancia se transcribe *ad literam*:

> Si bien los adelantos de las reformas de 1983 fueron evidentes juzgamos que fue incompleta porque se quedó a mitad del camino: Los poderes federales debieron establecer programas de apoyo y darle un seguimiento más efectivo a la reforma, incluso bien pudieron expedirse ordenamientos que desarrollaran los nuevos principios constitucionales. Por su parte los propios gobiernos de los estados debieron de tener una respuesta más entusiasta, que se tradujera en una legislación y política que propiciaran más autonomía y ámbito de acción a los ayuntamientos, en su mayoría sólo se concretaron a adaptarse a las modificaciones constitucionales aprobadas, sin ir más allá en la promoción de una auténtica reforma municipal. En tales circunstancias, se produjo la reforma de 1999 que aspira a mejorar en varios aspectos las modificaciones que hemos comentado, pero quizá su mayor logro es el valor político que entraña porque se produjo como resultado del consenso de diversos partidos políticos. (Valencia, 2013, p. 118)

El análisis crítico de la postura citada sugiere que las reformas de 1983, aunque significativas, fueron incompletas por la falta de seguimiento por parte de los poderes federales y la respuesta limitada de los gobiernos estatales. La reforma de 1999 intentó subsanar estas deficiencias, pero su impacto fue principalmente político, sin lograr una transformación estructural profunda en los municipios. El

fracaso de estas reformas para consolidar una verdadera autonomía municipal pone de manifiesto las limitaciones del proceso de descentralización en México. Rendón Huerta (2007), sobre el contexto de la reforma de 1999,menciona que fue muy diferente a la de 1983, entre otras cosas, porque se trató de una nueva etapa del desarrollo del proceso municipal, pero también en lo que la autora identifica como una especie de “voluntad caprichosa” parlamentaria, a la cual define del modo siguiente: “Se dio como resultado de cierta voluntad caprichosa, que logró imponerse a nivel parlamentario, desdeñando numerosos estudios, análisis y señales de alerta y que toda avía no ha evidenciado su utilidad.” (p. 239)

La postura antes citada refleja una crítica válida hacia las decisiones políticas que no se basan en un proceso informado y participativo, pero también requiere una reflexión profunda de los factores que impiden que una política muestre su utilidad o impacto en el tiempo.

4.7.6. El municipio en la Constitución vigente (2024)

El municipio, como unidad fundamental del gobierno local en México, ha sido una piedra angular del sistema federalista consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. A lo largo del tiempo, su papel ha evolucionado y adquirido mayor autonomía, lo que lo consolidá como una entidad básica en la administración pública. En la constitución vigente, el municipio es considerado la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del país, según lo recoge el anunciado constitucional consagrado en el artículo 115. Este artículo establece la libertad del municipio en cuanto ente de gobierno para autogobernarse, y se le reconocen competencias concurrentes en diversas áreas clave, como la seguridad pública, la educación manejo y saneamiento de los recursos hídricos, la competencia exclusiva en la prestación de servicios públicos, y la administración de recursos propios, sin la intervención directa del gobierno estatal o federal.

La relevancia del municipio en la Constitución actual radica en su naturaleza autónoma y en la responsabilidad que tiene para satisfacer las necesidades más inmediatas de la ciudadanía. Este marco jurídico permite que los municipios adopten un papel protagónico en la promoción del desarrollo económico, social y cultural, lo que brinda una mayor cercanía entre el gobierno y la población. A través de las reformas constitucionales, se ha ampliado la capacidad de gestión y financiamiento de los municipios, lo que refleja un esfuerzo continuo por descentralizar el poder y fortalecer el sistema federal mexicano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2024) consagra expresamente al municipio en los términos que a continuación se transcriben:

> Artículo 115**.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:
>
> I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. (p. 121)

La hipótesis constitucional consigna en este párrafo un cuerpo colegiado de gobierno municipal al que se le denominará Ayuntamiento, así como la forma y número de integrantes de dicho cuerpo de gobierno, y el ejercicio de las competencias municipales, que podrán ser ejercidas exclusivamente por conducto del Ayuntamiento. Sin que en ningún caso exista autoridad intermedia entre el municipio y el Estado.

> 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 algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

Aunque la facultad de las legislaturas locales para suspender o desaparecer ayuntamientos puede justificarse en contextos de crisis institucional, desde una perspectiva garantista debe ser analizada con particular cuidado. La vaguedad en la definición de las "causas graves" –el texto constitucional es omiso al respecto–, los riesgos a la autonomía municipal y la necesidad de procedimientos claros y proporcionales hacen indispensable un análisis crítico que refuerce las garantías institucionales y el nivel competencial, pero no desde la jerarquización tradicionalista que tanto daño le ha causado al municipio.

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

La trascendencia de este párrafo constitucional radica en el reconocimiento pleno de la personalidad jurídica a los municipios (sujeto de derecho) y la facultad plena para el manejo de su patrimonio.

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

De acuerdo con lo que establece esta fracción del Artículo 115 constitucional, los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos

de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En este párrafo, se encuentra el catálogo de facultades expresas del municipio, para la expedición de ordenamientos normativos que tienen como objeto la organización de la administración municipal, la regulación en la proveeduría de los servicios públicos y la obligación de la inclusión ciudadana en los temas de interés general.

> El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:
>
> Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. (CPEUM, 2024, p. 122)

Este planteamiento busca garantizar que la administración pública municipal sea eficiente, accesible y esté sujeta a principios esenciales del Estado de derecho. No obstante, es necesario asegurar que las leyes que regulen estos aspectos no impongan una carga normativa que limite la autonomía y flexibilidad de los municipios, ya que el equilibrio entre control y libertad es crucial para una gestión pública efectiva. Además, la implementación de estos principios debe ser práctica y accesible para los ciudadanos, con procedimientos que no se conviertan en una barrera para la participación ciudadana o el acceso a la justicia. En este inciso, se advierte que se establece la denominación de los ordenamientos jurídicos municipales como “leyes”, no obstante, que formalmente no lo son, porque no dimanan de un procedimiento legislativo como tal, ni son creados por un órgano especializado para tal efecto, como lo es una legislatura.

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

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

b) Alumbrado público.

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

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. (CPEUM, 2024, pp. 112, 123)

Desde una perspectiva estrictamente constitucional, la fracción analizada establece una base sólida para la organización de los municipios y sus responsabilidades en la prestación de servicios públicos esenciales. Sin embargo, el éxito de su implementación depende de la capacidad (técnica y financiera) de los municipios para cumplir con estas responsabilidades, además de un marco de coordinación efectivo con los gobiernos estatales y federales. La libertad municipal, aunque reconocida constitucionalmente, presenta serias limitaciones en la realidad fáctica, entre otras cuestiones, por la falta de recursos o por la perniciosa injerencia de las legislaturas estatales.

Es necesario reforzar los mecanismos de apoyo financiero, técnico y administrativo a los municipios, para garantizar que cumplan con estas funciones de manera eficiente y eficaz, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos. Es obligación del municipio, atender los servicios públicos que se encuentran expresamente señalados en los incisos descritos. Para decirlo en el español más claro y castizo, aquí se encuentra en esencia la razón de ser y de existir del municipio como ente jurídico-político.

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se 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 estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán

> aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley (CPEUM, 2024, p. 124)

En esta fracción del numeral en cita, se consignan las facultades más amplias a favor del ente municipal para que este, de manera libre, administre su hacienda y patrimonio, sobre la base de las necesidades de sus ciudadanos, pero también en función del interés colectivo.

> VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
> El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

La fracción transcrita toca uno de los puntos neurálgicos de la libertad municipal y quizás también de los más delicados por su propia y especial naturaleza, el relativo a la seguridad pública, esta es una función de responsabilidad concurrente (federación, Estados y municipios). De acuerdo con el artículo 21 constitucional, de manera que, en un ejercicio de corresponsabilidad gubernamental –los tres niveles de gobierno– deben asumir el protagonismo en el área de la seguridad pública y superar los argumentos reduccionistas y maniqueos para justificar su inacción o pasividad, más allá de sus respectivas competencias por razón del nivel de gobierno. Dicho, en otros términos, si la seguridad pública como función pública está fallando –La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) muestra que, a nivel nacional, en junio de 2024, 59.4% de la población de 18 años y más consideró inseguro vivir en su ciudad– (INEGI, 2024) existe una corresponsabilidad tripartita de los tres niveles de gobierno.

El municipio, como base de la organización territorial del Estado mexicano, ha sido consagrado en la Constitución vigente como una institución de derecho público con personalidad jurídica y ente libre. Esta libertad le permite gestionar su propio gobierno y recursos, garantizando la participación ciudadana en la toma de decisiones locales.

A pesar de los avances en su regulación y fortalecimiento, los municipios enfrentan desafíos significativos, como la disparidad en capacidades financieras y administrativas entre regiones. Datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) muestran que en el 2020 los municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza se localizaron en las entidades de Oaxaca, Chiapas y Guerrero (CONEVAL, 2020). Lo que evidencia, entre otras cosas, la relación estrecha entre las condiciones de pobreza de los habitantes de un municipio y su capacidad económica; dicho, en otros términos, entre más pobre sea un municipio, más pobres serán las condiciones en que vivirán sus habitantes.

4.8. La resiliencia municipal, adaptación y supervivencia frente a los cambios jurídico-políticos de México

La resiliencia municipal es un concepto esencial en el estudio del presente trabajo de investigación, porque la validación de la hipótesis planteada evidencia que esta capacidad es la que ha hecho posible la pervivencia del municipio en estos últimos quinientos años, pero también es necesario reflexionar sobre ella a partir de la gobernanza local, especialmente en un contexto de constantes cambios jurídico-políticos. A medida que los municipios enfrentan desafíos cada vez más complejos y dinámicos, su capacidad para adaptarse, resistir y prosperar se vuelve crucial.

La resiliencia municipal implica la habilidad de los gobiernos locales para responder efectivamente a los cambios en el entorno jurídico y político. Esto incluye la capacidad de ajustarse a nuevas leyes, regulaciones y políticas que afectan su funcionamiento y la prestación de servicios a la comunidad. La adaptación no es solo una cuestión de cumplimiento, sino de cómo los municipios aprovechan estos cambios para mejorar sus estructuras y procesos, asegurando una gobernanza más eficiente y efectiva.

Pero también la resiliencia municipal se relaciona con la capacidad de recuperación ante crisis y desafíos imprevistos. Los municipios, como unidades de gobierno más cercanas a la población, están en la primera línea de respuesta ante desastres naturales, crisis económicas y otros eventos disruptivos. Su capacidad para recuperarse y continuar funcionando adecuadamente es vital para la estabilidad y el bienestar de sus comunidades. Pero antes de que se desborden las pasiones sobre una de las cuestiones más significativas de la presente investigación, se impone necesariamente definir el término. La resiliencia es un término ampliamente difundido actualmente sobre todo en la psicología y la física, sin embargo, su significado y utilidad es básicamente el mismo, aun en términos históricos, jurídicos y políticos, así lo deja entrever Elisardo Begoña (2006) cuando sobre el término sostiene que:

> La resiliencia o capacidad de superar los eventos adversos, y ser capaz de tener un desarrollo exitoso a pesar de circunstancias muy adversas (muerte de los padres, guerras, graves traumas etc) ha cobrado un gran interés en los últimos años y poco a poco se ve convirtiendo en un término muy popular. (Becoña, 2006. p.126)

La postura citada refleja la conceptualización del término desde el campo de la psicología y las ciencias sociales, destaca el creciente interés en el término en las distintas disciplinas científicas y su eventual popularización, lo que deja de manifiesto un ejercicio de reflexión positivo hacia la comprensión y promoción de la capacidad para superar adversidades.

El concepto fue originalmente adoptado en el mundo de la física, para referirse a la cualidad de los materiales con un alto grado de aguante y reposición ante un fuerte impacto (Ruiz et al. 2013). Como se advierte, la adopción del término "resiliencia" de la física o de la propia sicología, ha enriquecido la comprensión de la capacidad para enfrentar y superar adversidades. En física, la resiliencia es una propiedad medible y relativamente fija; en las ciencias sociales, como la historia o el derecho, se consideran como un proceso dinámico influenciado por múltiples factores (económicos, políticos, sociales). El concepto de resiliencia aplicado a instituciones jurídicas y políticas contribuye significativamente para entender su capacidad de enfrentar y superar las adversidades. El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al referirse a la resiliencia municipal lo hacen del modo siguiente:

> Es la capacidad que tenemos las personas y los seres vivos en general para responder y superar la adversidad, enfrentando las dificultades y/o los eventos desfavorables, sean estos naturales o de origen humano. Es la capacidad de una nación, municipio, comunidad o familia expuesta a una amenaza, para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de forma oportuna y eficaz, incluyendo la preservación y restauración de sus estructuras de organización social y funcionamiento básico. (PDNU, 2015, s.p.)

La definición proporcionada por el PNUD (2015) del término resiliencia es comprensiva y abarca múltiples dimensiones de la capacidad de respuesta y recuperación ante adversidades, sin embargo, debe destacarse la puntual descripción hecha en el sentido de la capacidad que tiene el Municipio para resistir, adaptarse y recuperarse de los efectos de un evento catastrófico.

Si bien es cierto que el término en México tiene un significado muy relevante, esto se debe en gran medida a que está relacionado con temas de políticas públicas para la prevención y gestión de riesgos y desastres, donde se consideran conceptos similares. El principal punto de similitud refiere el Índice de Resiliencia Municipal (2015), se da porque tanto resiliencia como vulnerabilidad, no sólo se concentran

en la parte económica o institucional, sino que también en las variables sociales, políticas y culturales.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua (2024) define el vocablo resiliencia como: del inglés, *resilience,* y este del lat. *Resiliens, -entis,* part. *Pres.* act. de *resiliere:* saltar hacia atrás, rebotar, replegarse.1. Capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversa. 2. f. Capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperarse a su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido.

La definición del vocablo, que se usará para efectos de ajustar la línea argumentativa de la presente investigación, será la primera de las acepciones. De esta manera, se tiene que por resiliencia municipal debe entenderse la capacidad que del municipio como ente de gobierno local para adaptarse frente a la serie de agentes perturbadores o situaciones adversas que ha experimentado desde su implantación en la Villa Rica de la Veracruz (1519) y hasta el primer cuarto del siglo XXI. Mauricio Merino deja en claro la capacidad resiliente del municipio mexicano cuando afirma:

> El gobierno municipal ha estado presente en toda la historia de México. Desde el momento en que Hernán Cortés decidió establecerse en territorio americano hasta nuestros días, el municipio ha sido la base territorial y política de todas las formas de gobierno que ha tenido el país. Y aunque el régimen municipal se ha adaptado a cada una de ellas, sus gobiernos siempre han sido la primera instancia política de la convivencia en por los pueblos y las ciudades de México. (Merino, 2017, p. 13)

Lo sustentado por Merino Huerta deja en claro este concepto de resiliencia municipal no es un tema menor, porque la omnipresencia municipal en los distintos estadios históricos en los que se ha encontrado México lo ha hecho desde esa profunda capacidad de adaptación y como la principal estancia instancia política de convivencia en todos los regímenes instaurados, más allá de pueblos y ciudades del país. El propio autor deja clara su postura al afirmar que la consolidación de los grandes cambios que se han experimentado en la historia nacional se ha dado a

partir de la base municipal, es decir, la resiliencia municipal ha quedado sobradamente probada a partir de la adaptación que ha logrado tener en esos grandes cambios.

La misma línea argumentativa se advierte en Espín Día, (1987) cuando sobre la resiliencia municipal sostiene que es una arena de luchas políticas entre facciones locales, de primera línea, cuya confrontación se mantiene en las cabeceras municipales que presentan un rápido y acelerado crecimiento. Lo que deja en claro que el gobierno local municipal fue, como ha sido hasta la fecha, escenario de las confrontaciones jurídico-políticas más importantes de México.

Oscar Navarro Garate (1987) afirma de manera puntual lo siguiente:

> Podemos afirmar entonces, que el municipio no es creado por el constituyente, sino que su origen es anterior al de la federación y retomado por ésta como fuente primaria de la organización política-administrativa la cual da contenido y contexto a las entidades federativas. (Navarro, 1987, p. 375)

En efecto, el municipio no fue creado por los constituyentes porque su existencia fue primero; la legitimación de su existencia como ente jurídico-político se da en función del reconocimiento que hace el propio texto constitucional, ante esa capacidad de adaptación resiliente a los cambios experimentados y la pervivencia mostrada por el propio municipio. Dicho, en otros términos, el municipio mexicano no es una ficción jurídica constitucional, al menos no en el sentido tradicionalista del término, sino, antes bien, un ente resiliente que se ganó por sus propios méritos, ese reconocimiento de la norma constitucional, pero hasta ya muy entrado el siglo XX. Esto queda de manifiesto cuando el propio autor sostiene que el constitucionalismo formalista mexicano que siguió al modelo clásico venía ignorando al municipio, concediéndoles facultades normativas y regulatorias a las entidades federativas para que fueran estas quienes se encargaran de sus respectivos regímenes municipales.

En una línea diametralmente opuesta, se ubica la narrativa de Emilio Rabasa, quien, al abordar el tema de la facultad regulatoria interior del Estado, afirma, lo siguiente:

> El Estado no es libre para establecer su organización interior, ni tampoco lo es el simple poder central; ni pudieran serlo, puesto que se trata de demarcar a cada uno su esfera de acción; sobre uno y otro el poder supremo que pudiéramos llamar nacional, único soberano porque es él solo que tiene la facultad de determinar las competencias. Este es el que puede reformar la Constitución o adicionarla. La libertad del Estado para su organización interior, obra solamente dentro de los límites que el pacto federal le impuso y dentro de la jurisdicción que le demarcó. (Rabasa, 2002, p. 223)

En la postura citada, Rabasa destaca la necesidad de un equilibrio entre las distintas esferas de poder y la importancia de un marco regulador claro, como el pacto federal, para evitar conflictos de competencia. No obstante, su enfoque también subraya los desafíos inherentes a la centralización del poder y las restricciones impuestas a la autonomía estatal, que limitala capacidad de respuesta y adaptación del Estado en un entorno cambiante en términos de resiliencia.

Como se advirtió, el término resiliencia es posible discutirlo en varios aspectos, pero vincularlo al concepto municipal ineludiblemente ubica en la capacidad del ente de gobierno local para superar todos los cambios drásticos y disruptivos que ha experimentado a lo largo de los últimos 500 años. Nada distingue tanto al municipio como la capacidad de adaptación a las distintas épocas y formas de gobierno, esto queda de manifiesto con la longevidad de su existencia y el protagonismo que asumió en los distintos estadíos históricos, desde su gestación en la conquista de los pueblos mesoamericanos, su auge en la época virreinal novohispana, hasta la actualidad del México federalista. En conclusión, la resiliencia del municipio mexicano como característica institucional refleja su robustez y capacidad de adaptación en términos jurídicos y políticos. Esta resiliencia no solo garantiza su supervivencia y funcionalidad ante adversidades, sino que también lo posiciona como un actor clave en la gobernanza local, impulsando el desarrollo

sostenible y la participación democrática, y habría que decirlo también, en el fortalecimiento de un verdadero federalismo funcional.

4.9. El municipio en el nuevo paradigma institucional

En el contexto de México 2024, el municipio se enfrenta a un nuevo paradigma institucional que redefine su papel dentro del sistema federal y su relación con otros niveles de gobierno. Las transformaciones sociales, así como las demandas ciudadanas por mayor transparencia, participación y eficiencia en la gestión pública, han impulsado la necesidad de reconfigurar las funciones y atribuciones municipales. Este nuevo paradigma busca fortalecer la libertad municipal, promover la descentralización efectiva y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante los desafíos contemporáneos. Bajo esta visión, el municipio no es solo un ejecutor de políticas públicas, sino un actor clave en la construcción de modelos de desarrollo sostenible y resiliente, donde la gobernanza participativa y la rendición de cuentas son elementos fundamentales para su modernización y permanencia en el siglo XXI. Mauricio Merino Huerta deja en claro la posición de los gobiernos municipales, de principios de siglo XXI, al señalar que:

> Tienen más responsabilidades y mejores instrumentos administrativos, que durante todo el siglo XX. Pero quizá por esa misma razón, sus viejas debilidades son toda vía más notoria. Obligados a cumplir con las nuevas atribuciones exclusivas que les otorgaron las reformas de 1983 y 1999, esos gobiernos han tenido que lidiar con carencias presupuestales y limitaciones institucionales (y aun políticas) que no se han resuelto, y también se han visto obligados a resolver desafíos inéditos. (Merino, 2007, p.38)

La afirmación de Merino evidencia las tensiones entre las mayores responsabilidades y los instrumentos administrativos modernizados de los gobiernos locales frente a sus persistentes debilidades estructurales, presupuestales e institucionales (mal endémico del municipio mexicano). Aunque

las reformas han traído beneficios en términos de mayor autonomía y herramientas administrativas más sofisticadas, las carencias de recursos y las limitaciones políticas han dejado a muchos gobiernos locales luchando por cumplir con sus obligaciones. Esto evidencia la necesidad de un ajuste más equilibrado entre las atribuciones conferidas y los recursos disponibles para su ejecución (Un municipio pobre siempre será un pobre municipio).

> En México se requiere una gran voluntad política, de acciones efectivas, así como de estrategias políticas, sostiene Eduardo López Sosa, para lograr hacer del Municipio una esfera de distribución del poder político y de descentralización de funciones, de espacio vinculado con las necesidades de la población. (Merino, 2019, p. 237)

Desde una perspectiva estrictamente constitucional, la afirmación de López Sosa subraya una verdad clave: la autonomía municipal en México está respaldada por un marco constitucional que establece las bases para la descentralización del poder y la atención a las necesidades de la población. Sin embargo, la implementación efectiva de este marco requiere voluntad política, acciones eficaces y estrategias que fortalezcan la capacidad institucional de los municipios. La clave para una descentralización exitosa, como lo sugiere el autor, radica en reforzar la cooperación entre los niveles de gobierno (estatal, federal y municipal) para garantizar que los municipios tengan los recursos y herramientas necesarias y promover una participación ciudadana activa que vincule a los gobiernos locales con sus comunidades.

En esta misma línea argumentativa se ubican Revuelta Vaquero y Valls Esponda (2012) cuando sostienen: “Pensar en un gobierno municipal fuerte –en México– a inicios del siglo XXI, implica trabajar desde varios frentes. Implica identificar, conocer y resolver las debilidades de financiamiento, recursos humanos y reglamentación, participación ciudadana y rendición de cuentas”. (p. 162). Vaquero y Valls identifican lo que representan correctamente las áreas críticas para

el fortalecimiento del gobierno municipal, pero la solución a estos problemas exige más que simples ajustes en cada frente. Se requiere una reforma estructural que aborde tanto la dependencia financiera como la profesionalización del personal, una actualización del marco normativo y una revitalización de la participación ciudadana, acompañada de mecanismos efectivos de rendición de cuentas para evitar la corrupción. Sin estos cambios profundos, el fortalecimiento de los municipios en México seguirá siendo un enunciado aspiracional que integren el desiderátum municipal del siglo XXI.

> Municipio mexicano en el nuevo paradigma institucional no puede ser visto bajo conceptos reduccionistas y equívocos, al menos no si se quiere superar los temas que históricamente han sido obstáculos para su desarrollo, así lo sostiene Jacinto Faya Viesca cuando afirma: Una de las graves equivocaciones en que se ha incurrido al estudiar la génesis y desarrollo del régimen municipal ha sido el pensar que esta institución sea muchas veces determinada y regulada por las disposiciones dictadas por la autoridad superior, es decir la organización política de la cual depende el municipio, la realidad nos ha demostrado totalmente lo contrario: la organización municipal siempre se ha producido de abajo hacia arriba, es decir que su nacimiento, perfeccionamiento y decadencia ha dependido de su propia comunidad local. (Faya, 2007, p. 197)

Faya sostiene que el municipio es una institución que ha nacido y evolucionado desde las bases sociales, es decir, de las necesidades, intereses y particularidades de la comunidad local. Este argumento contradice la visión centralista que sostiene que el municipio solo es una proyección del Estado o de los poderes federales o estatales. Faya subraya que el municipio se organiza y desarrolla desde abajo hacia arriba, reflejando la capacidad de autogestión y autodeterminación de las comunidades locales.

En el nuevo paradigma institucional, se sugiere que no reconocer esta autonomía e identidad del municipio perpetuará los mismos problemas históricos que han obstaculizado su desarrollo. Estos problemas incluyen la falta de autonomía

fiscal, la dependencia excesiva de los recursos y políticas del poder central, y la imposibilidad de crear soluciones adecuadas a las particularidades de cada municipio. Al entender al municipio desde su realidad local, Faya propone un enfoque más inclusivo y participativo, en donde la comunidad es el motor de su propio progreso. El autor se muestra mucho más enfático y concluyente cuando sobre la misma línea argumentativa sostiene:

> Por esta razón el Municipio aparece como una institución de un contenido sociológico muy rico, pero de una variedad extremadamente enérgica. Por ello tratar de solucionar el problema del municipio desde el simple punto de vista de pretender una fórmula igual para todos los municipios no es solamente una posición errónea sino además revela un desconocimiento del régimen municipal como institución. (Faya, 2007, p. 197)

Faya Viesca, con esta una visión crítica sobre la gestión municipal, hace hincapié en la realidad jurídico-política del ente de gobierno local en el contexto mexicano. Al señalar la diversidad de los municipios y rechazar la uniformidad normativa, su postura muestra como evidencia la necesidad de repensar el régimen municipal bajo un enfoque que privilegie la flexibilidad, la autonomía y la adaptabilidad a las circunstancias locales (iguales pero distintos). Ignorar esta realidad sugiere ensanchar los obstáculos históricos que han impedido el desarrollo pleno de los municipios en los últimos 200 años de vida independiente.

El nuevo paradigma institucional requiere, entre otras cosas, una adecuación del diseño actual, dado que este ha sido producto del crecimiento y la mudanza demográfica setentera. Así lo sostiene Mauricio Merino Huerta al afirmar:

> Así como el proceso de transición demográfica que inicio desde hace veinte años es probablemente, uno de los desafíos más relevantes para el futuro México. Es también una oportunidad irrepetible para consolidar las aportaciones insustituibles de ese nivel de gobierno, que han sido y seguirá siendo pieza clave para ofrecernos una calidad de vida como mexicanos. (Merino, 2007, pp. 60 y 61)

La postura de Merino subraya un enfoque optimista sobre el papel de los gobiernos locales en la transición demográfica. No obstante, al analizarla críticamente, se identifican importantes limitaciones estructurales, económicas y políticas. Si bien la transición demográfica representa en el presente, como lo hizo en el pasado, un desafío y una ventana de oportunidad, su éxito depende de una visión integral y de una mayor colaboración entre los niveles de gobierno, así como de la capacidad para superar las disparidades regionales y las deficiencias institucionales que se han ensanchado en la medida en que la población ha crecido; es decir, las necesidades para satisfacer el interés colectivo municipal han aumentado en proporción a como lo ha hecho la población.

El Municipio mexicano en el nuevo paradigma institucional requiere que este ejerza de manera plena sus funciones, partiendo de mejores condiciones de eficacia, eficiencia, calidad y desde una condición de verdadera autonomía en los procesos de innovación, promoción y captación de inversiones. Esta línea argumentativa la sostiene Marisol Luna Leal, y sobre el particular sostiene:

> Comprometidos con los mecanismos de transparencia en el uso y destino de ellos recursos públicos; con una activa participación y cogestión ciudadana; de igual forma, convertidos en verdaderos niveles de gobierno que satisfagan los servicios y funciones públicas a su cargo, y reales coadyuvantes de las entidades y la federación en la satisfacción de los diversos derechos sociales en los cuales poseen competencias. (Luna, 2015, p. 443)

La anterior postura hace especial énfasis en la necesidad de que los gobiernos locales y estatales actúen como coadyuvantes en la satisfacción de derechos sociales, como educación, salud y vivienda. La postura de la autora presenta una visión integradora y protagónica en el nuevo paradigma institucional; sin embargo, su materialización enfrenta barreras estructurales, políticas y culturales que no se pasan por alto. El éxito de esta visión requiere no solo la realización de reformas legales y administrativas, sino también un cambio cultural

de la población municipal hacia una mayor corresponsabilidad y participación. Para lograrlo, es necesario fomentar capacidades institucionales, establecer sistemas efectivos de monitoreo y evaluación y, sobre todo, generar confianza entre la ciudadanía y el gobierno, lo que ha sido profundamente socavado en los tres niveles de gobierno en México.

El México actual (2024) es, sin lugar a dudas, un país muy distinto al México de 1917, que plasmaba en forma de ideario político sus concepciones institucionales en el cuerpo mismo de la Constitución Federal. El municipio concebido en ese entonces es muy distinto al actual; esas transformaciones han sido objeto de un análisis más o menos claro a lo largo de este capítulo, que, por otra parte, evidencian una cuestión que ha constituido un punto focal en la presente investigación y que se muestra en forma de hallazgo de manera recurrente: la construcción de un municipio mexicano fuerte como condición resolutora para lograr una nación fuerte. En esta línea, se ubica la opinión de Teresita Rendón Huerta cuando afirma:

> Las transformaciones actuales deben llevarnos a tener municipios fuertes para una nación más fuerte, ya que México solo puede afianzar su sistema federal, sustentado en el desarrollo de sus municipios, destinando mayores recursos para que puedan hacer frente al proceso de globalización, convirtiéndolos en detonadores activos de acciones de desarrollo local. (Rendón, 2015, p. 527)

El planteamiento de Rendón, enfático y contundente, muestra que existen desafíos de naturaleza práctica. No pocas veces, los municipios en México carecen de los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios para asumir el papel transformador que señala la autora. Además, la distribución desigual de recursos entre municipios rurales y urbanos pareciera perpetuar las desigualdades regionales (no es coincidencia que la zona suroeste de México, Guerrero, Chiapas y Oaxaca sea la más pobre). No se pasa por alto que tanto la corrupción como la falta de rendición de cuentas son barreras adicionales para garantizar que los recursos asignados se utilicen eficazmente y en beneficio de los intereses de la

población municipal. En esta línea discursiva, solo se comparte la posición de la autora cuando sostiene que el fortalecimiento de los municipios es esencial para un sistema federal más robusto (federalismo funcional) y para enfrentar los retos de la globalización.

Sin embargo, lograr este objetivo requiere una reforma integral que contemple no solo mayores recursos, sino también mecanismos de control, capacitación y fortalecimiento institucional que permitan a los municipios convertirse en verdaderos motores del desarrollo local y factores de crecimiento nacional. La relevancia de reconceptualizar al municipio dentro de este nuevo paradigma institucional es de la mayor importancia, tanto por lo que representa en términos de utilidad práctica para satisfacer mejor y más eficazmente las necesidades de la población municipal, como por la urgencia del proceso de concientización municipal que impida renacer en forma de cacicazgos males peores que los vistos en la época porfiriana, así lo sugiere Luis González cuando sostiene:

> Conviene lanzar faros sobre el Municipio. Es de la mayor importancia conducir las luces del conocimiento a los rincones del país. Es urgente la concientización municipal. Lo confidencial de los asuntos municipales produce el renacimiento de un cacicazgo peor que el porfírico (González, 1987, p. 151)

La postura de Luis González muestra una de las más álgidas críticas a la centralización del poder y un fuerte llamado a reconocer el papel estratégico de los municipios en la configuración de un sistema jurídico y político mucho más justo e incluyente. Para lograrlo, es indispensable trabajar en la transparencia y la participación ciudadana como elementos clave en este nuevo paradigma municipal que permita combatir las estructuras de poder vertical y promover el desarrollo integral del país desde sus cimientos locales (federalismo funcional).

Como se observó en este punto de la investigación los hallazgos en torno al eje investigativo planteado permiten sostener que el municipio, en el marco de un nuevo paradigma institucional, debe ser concebido como el pilar fundamental del

sistema jurídico-político mexicano. Este enfoque reconoce que el municipio no solo es la instancia gubernamental más cercana a la ciudadanía (proximidad institucional), sino también el espacio donde se construye la identidad comunitaria y se materializan las políticas públicas que impactan directamente en la vida cotidiana.

El nuevo paradigma institucional exige fortalecer la autonomía municipal, dotando a los ayuntamientos de recursos financieros, técnicos y jurídicos suficientes para gestionar eficazmente sus competencias. Asimismo, implica fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas que permita superar prácticas opacas o autoritarias, como el cacicazgo, y asegurar que las decisiones municipales respondan a las necesidades y aspiraciones colectivas, es decir, a la satisfacción del interés colectivo municipal.

El municipio, en el nuevo paradigma institucional, debe trascender su rol tradicional y convertirse en un agente transformador que promueva la justicia social, el bienestar colectivo y la consolidación de un sistema de gobierno verdaderamente incluyente y eficiente. Lograrlo implica repensar las estructuras y dinámicas que subyacen en el poder local como elementos reales, para colocar a la ciudadanía y al desarrollo comunitario en el punto focal de sus acciones y, con ello, materializar las características esenciales que han logrado su pervivencia como ente jurídico-político en México.

CONCLUSIONES

El municipio mexicano ha sido, desde su origen, un elemento esencial en la configuración del sistema político y administrativo del país y también de su proceso identitario como Estado nación, consolidándose como el núcleo básico del gobierno local y el pilar de la organización territorial. Su importancia como ente jurídico-político radica en que constituye la primera instancia de autoridad que interactúa directamente con las necesidades de la población, lo que le otorga un carácter dual: por un lado, como una entidad pública sujeta al marco normativo nacional, y, por otro, como la institución por antonomasia que encarna los principios de libertad, autonomía y participación ciudadana que terminaron influenciando la conformación de las instituciones políticas y jurídicas de la nación mexicana. A continuación, se presentan algunas de las conclusiones más significativas que se sustentan sobre la base objetiva de los hallazgos en la presente investigación:

PRIMERA. El municipio mexicano tiene sus raíces genealógicas en la tradición hispánica más pura (castellana), y este a su vez abreva de la tradición romana y visigótica, El municipio de Cádiz fure el primere municipio extra itálico a partir del cual surgieron los demás municipios ibéricos, los cuales fueron evolucionando hasta terminar al servicio de los reyes españoles de quienes obtuvieron por sus servicios excepciones y prerrogativas llamadas también fueros reales destacándose entre estos los de Castilla, Navarra, León y Aragón. Alfonso X de castilla “el sabio” realizó un ejercicio normativo para uniformar los fueros municipales llamado las siete partidas. La importancia del municipio hispánico es de tal naturaleza que la reconquista jamás hubiera sido posible sin su ayuda, la

expulsión árabe de Europa y con ello la defensa del estilo de vida occidental solo pudo conseguirse con la invaluable ayuda de los municipios hispánicos.

SEGUNDA. Implantada a la usanza castellana la institución municipal, en forma de cabildo en la América continental, con avatares mayores o menores, logró pervivir durante trescientos años desde la creación de ese primer cabildo instituido en el nuevo mundo continental, el de la Rica Villa de la Vera Cruz, a donde llegaron los españoles el 22 de abril de 1519, y formándolo con dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores y un alguacil mayor, teniendo como fundamento único solo la costumbre. No deja de ser paradójico que el trasplante del cabildo hispano en tierras americanas tenía lugar casi en el mismo momento en que este era aniquilado en territorio ibérico, en abril de 1821. Ese trasplante del que hablan algunos teóricos municipalistas, lo que en la presente investigación se ha denominado como "simbiosis castellano-mexica", y no obstante que la evidencia objetiva sugiere que entre las figuras de gobierno prehispánico mesoamericano (*Altépetl/Calpulli*) y el cabildo castellano no existía ningún tipo de similitud pues pertenecían dos mundos muy distintos y distantes, sin embargo si hubo una interacción real que los fusionó en forma de cabildo novohispano, a partir del cual la corona española logró gobernar sus reinos de ultramar con sobrado éxito –300 años dan cuenta de ello–. La dualidad corporativa entre la república de españoles y la república de indios fueron los elementos legitimadores y factores reales de gobernanza del imperio más grande del mundo, hasta que se diera la transición política en forma de independencia novohispana, producto entre otros factores, de la acefalia del trono español, la lucha independentista y la revolución gaditana que terminó por desmantelar la administración de tres siglos.

TERCERA. La importancia municipal se reafirmó como un baluarte de los ideales constitucionales gaditanos de 1812, quedando marcado este periodo de transición política como la etapa de la revolución municipal, porque evolucionaba el municipio novohispano a la figura de Ayuntamiento constitucional sobre la base del ideario liberal gaditano y posteriormente consagrado en la Constitución de 1824

como la unidad administrativa básica, pero fueron relegados a una suerte de segundo plano en las constituciones locales, en una suerte de validación de la competencia de los estados federados para regular todo lo concerniente a la vida municipal. A lo largo de todo este tiempo, su evolución como ente jurídico-político no ha estado exenta de tensiones sin embargo su resiliencia institucional y la legitimación construida sobre la base de la satisfacción de los intereses municipales le permitieron transitar las etapas convulsas de los primeros años del México decimonónico. Durante los siglos XIX y XX, la lucha encarnizada entre las fuerzas centralistas y federalistas moldeó su diseño institucional, oscilando entre períodos de autonomía y otros de subordinación al poder estatal. La bipolaridad contrastante entre el centralismo nacional y el local deja entrever hallazgos de cierta mirada nostálgica al pasado colonial que terminó impactando al municipio a través del regreso de los jefes políticos y de la mixtura funcional de los jueces de paz. Una de las etapas más difíciles para el municipio en México que demandó toda su capacidad de resiliencia y adaptación porque el centralismo disminuyó los ayuntamientos en México sobre la base del argumento de su mal funcionamiento y su crecimiento desmesurado durante la etapa del federalismo.

CUARTA. El acta de reforma de 1847 no contempló ninguna referencia a la institución municipal; sin embargo, *el Estatuto Provisional Orgánico de la República Mexicana de 1856* se pronunció respecto al municipio a través del Gobernador a quien le otorgó facultades plenas para su creación y regulación normativa. En esta etapa se encuentra una vez más, la capacidad adaptativa y resiliente del municipio que le permitiría su pervivencia como institución jurídico-política. La constitución de 1857, considerada por muchos historiadores y politólogos como el instrumento político más depurado, producto del trabajo de las figuras intelectuales más destacadas del momento, la dejó al igual que la de 1824, el municipio al margen, para que fueran los gobiernos locales quienes se encargaran de su reglamentación. Es decir, se replicaba la inercia del constituyente de 1824 que delegaba en las legislaturas locales la competencia para la reglamentación municipal, con todas las implicaciones jurídicas y políticas que eso suponía.

QUINTA. El segundo imperio mexicano, que comenzara un 28 de mayo de 1864, día en que la fragata *Novara* atracó en el puerto de Veracruz con Maximiliano y Carlota, representa el inicio de una etapa de la historia nacional en que el proyecto de nación federalista sería sustituido por uno de corte imperialista encabezado por un Habsburgo. En esta transición de gobierno se presentaron significativos avances en materia municipal; así lo sugieren los hallazgos que muestran un marco normativo incluyente y expresamente regulatorio que ordenó la organización municipal, como lo fueron *El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, La Ley Electoral del Ayuntamiento, y La Ley Sobre La Organización de la Hacienda Municipal*, no deja de ser paradójico que el propio Archiduque Austriaco definiera su imperio como una monarquía moderada, católica y hereditaria. Esta etapa histórica muestra que las condiciones sociopolíticas, la resiliencia y capacidad adaptativa del municipio le permitirían transitar con éxito de un sistema federalista a otro monárquico diametralmente opuesto en esencia.

El año de 1867 es un año icónico para la historia nacional mexicana, pues representa, en opinión de algunos historiadores y juristas, el inicio de la historia moderna de México. Conocido como el periodo de la República Restaurada, representa un puente entre los años caóticos de la conformación del estado nación mexicana y la dictadura porfirista. Esta etapa inicia con el descontento liberal en tres grupos políticos bien definidos: juaristas, lerdistas y porfiristas, por la convocatoria hecha para reformar la constitución de 1857 bajo el argumento de mantener un equilibrio intergubernamental. Porfirio Díaz Mori, enarbolando el plan de Tuxtepec, llega a la presidencia de la república por primera ocasión un 23 de septiembre de 1876, marcando con ello el inicio del porfiriato en las postrimerías del siglo XIX. El municipio en esta época se caracterizó por una acentuada centralización y por eliminar de forma categórica cualquier vestigio de autonomía municipal. El municipio mexicano fue relegado a la ínfima categoría de meras divisiones administrativas, sustantivándose con los diversos nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Los hallazgos en la presente investigación evidencian que en esta etapa histórica

de México el municipio sufrió particularmente el despojo de libertad y autonomía; no obstante, pudo una vez más, su resiliencia lograr su pervivencia como institución jurídico-política y convertirse en la semilla libertaria anti porfirista que más tarde germinaría en el fruto de la revolución mexicana.

SEXTA. La revolución mexicana fue a la par de una revolución social, también una revolución política y producto de ella o, mejor dicho, de su ideario libertario, la Constitución de 1917. En esta, el municipio mexicano adquirió una configuración moderna al establecerse como un nivel de gobierno dotado de "autonomía" en aspectos políticos, administrativos y financieros. Este nuevo marco constitucional venía a reivindicar al municipio mexicano al consagrarlo expresamente como ente jurídico-político, lo que no sucedía desde la Constitución gaditana de 1812. En esta nueva etapa postrevolucionaria su resiliencia institucional y su capacidad adaptativa le permitirían evolucionar a un nuevo modelo de federalismo constitucionalista. Desde entonces y hasta la fecha (2024) se ha ido perfeccionando a lo largo de las décadas, otorgándole al municipio facultades más amplias, como la posibilidad de recaudar impuestos, planear su desarrollo urbano y atender servicios públicos esenciales, y el reconocimiento de ser sujeto de derecho con facultades para defender sus libertades y garantías institucionales a través de recursos jurídicos efectivos (controversias constitucionales). Esto para confrontar a los poderes estatales y federal, es por mucho la etapa histórica donde su evolución has sido más palpable y significativa.

SEPTIMA. En el contexto contemporáneo (2024), el municipio representa el espacio donde convergen las demandas ciudadanas (esa pequeña patria, que representa el espacio identitario y de pertenencia estrechamente vinculante con el ciudadano). El municipio también desempeña un papel crucial en la descentralización del poder, al ser el canal que conecta los niveles de gobierno estatal y federal con las realidades locales, realidades puras y duras que dan origen a las diferentes tipologías municipales.

En un contexto de creciente globalización, urbanización y desigualdad, el municipio mexicano enfrenta desafíos importantes, como la insuficiencia financiera, la falta de capacidades técnicas y las presiones derivadas del centralismo. No obstante, su capacidad de adaptación y su marco jurídico lo posicionan como un elemento indispensable para fortalecer el federalismo (federalismo funcional), promover la democracia participativa y garantizar el desarrollo local que es quizá en este último punto donde el municipio encuentra su fin teleológico como ente de gobierno.

De los hallazgos de la presente investigación, resulta obligado hacer un par de reflexiones finales, que son al mismo tiempo advertencias *ad cautelam*. La presente investigación es un ejercicio de reflexión inacabado que constriñe a indagar de manera metódica en las entrañas municipales, lejos de preconcepciones formalistas y más cerca del proceso histórico. Es bien sabido que no se anticipa con cierto grado de predictibilidad los acontecimientos que depara el futuro; en esta tesitura, no sabemos lo que ocurriría con México y su sistema jurídico-político, menos aún si consideramos que los profetas y agoreros no son precisamente el grupo más representativo en los ejercicios de investigación. Sin embargo, algo sí se asegurará casi con absoluta certidumbre; sea cual sea el sistema político y de gobierno al que evolucione México, el municipio logrará posicionarse como un ente fundamental en esa nueva estructura, cualquiera que esta fuere. La idoneidad y eficacia demostrativa de los hallazgos dejan claro que la resiliencia y capacidad de adaptación municipal le han permitirán evolucionar y pervivir en las nuevas formas de gobierno, para seguir siendo como hasta hoy, la única institución jurídico-política virreinal que se ha sostenido a pesar de las mudanzas de la historia.

FUENTES DE INFORMACIÓN

a) Fuentes bibliográficas

Acedo, B. (2015). *Soberanía y Libertad Municipal 1811-1824.* Senado de la República- El Colegio de la Frontera.

Adame, J. (2017). *El Derecho Municipal en México*. El Municipio Base Fundamental del Federalismo en México. Editorial Porrúa.

Aguirre, J. (2012). *El Constitucionalismo Mexicano Entre Liberalismo y Democracia.* Editorial Porrúa.

Altamirano, I. (1999). *Paisajes y Leyendas*. Octava edición. Editorial Porrúa.

Andrade, J. (2006*). Derecho Municipal*. Editorial Oxford.

Annino, A. (2010). *La Revolución Novohispana, 1808-1821*. FCE.

Bernal, B. (1998). *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986)*. UNAM.

Boehm, B. (1987). *El Municipio en México*. Primera edición. COLMICH.

Burgoa, I. (2003). *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. (7ma. Ed). Editorial Porrúa.

Cárabe, A. (2011). *Como Dios Manda. Las ideas Monárquicas en el Proceso de Formación del Estado Mexicano, 1808-1821*. UMSNH.

Chávez, H. (2015). *El/los Enigmático(s) Ayuntamiento(s) Pirinda(s) de Jesús y San Miguel del Monte (1824-1827?).* Editorial Cienpozuelos.

Chust, M. (2010). *Las independencias iberoamericanas en su laberinto, controversias, cuestiones, interpretaciones*. Manuel Chust Editores.

Clavijero, F. (1991). *Historia Antigua de Méxic*o. (9ª. Ed) Editorial Porrúa.

Cortes, J. (1999). *El Valle de Tarímbaro. Economía y sociedad en el siglo XIX.* UMSNH.

Covarrubias, J. (2008). *La Autonomía Municipal en México*. Editorial Porrúa.

Cruz, O. (2011). *La República Central de Félix Zuloaga y El Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858*. (2da. Ed.). Editorial Porrúa-UNAM.

De Alvarado, H. (2003). *Crónica Mexica*. (2da. Ed.). Ediciones y Distribuciones Promo Libro.

De Pina, R. y De Pinas Vara, R. (1997). *Diccionario de Derecho*. (24º Ed.). Editorial Porrúa.

Díaz del Castillo, B. (1986). *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. (14ª Ed.). Editorial Porrúa.

Diccionario Jurídico Mexicano. (1993). Editorial Porrúa-UNAM.

Fernández, M. (2012). *El Virrey Iturrigaray y el Ayuntamiento de México, 1808.* INEHRM.

Faya, J. (1988). *El Federalismo Mexicano*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Florescano, E. (2005). *Los orígenes del Poder en Mesoamérica*. Editorial Taurus.

Fraga, G. (1984). *Derecho Administrativo*. (23ª Ed.). Editorial Porrúa.

González, L. (1987). *La incógnita del Municipio mexicano. El Municipio en México*. COLMICH.

Gayol, V. (2012). *Formas de Gobierno en México*. *Poder Político y Actores Sociales a través del Tiempo.* COLMICH.

Guzmán, M. (2009). *Cabildos, Repúblicas y Ayuntamientos Constitucionales en la Independencia de México*. Primera edición. UMSNH-H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Guzmán, M. (2014). *La Constitución de Apatzingán*. UMSNH- UNAM.

Hernández, J. (2007). *Los Ayuntamientos de Michoacán en los inicios de la vida independiente*. COLMICH.

Hernández, J. (2021). *Panorama general del centralismo en Michoacán: 1835-1846*. COLMEX-COLMICH

Hernández, J. (2003). *Michoacán de provincia novohispana a Estado libre y soberano de la federación mexicana, 11820-1825.* COLMEX.

Hernández, P. (1991). *Derecho municipal.* UNAM.

Hernández, A. M. (2003). *Derecho Municipal*. UNAM.

Hinojosa (1903). *Comienzos del régimen municipal en León y Castilla*. Viñe Millet.

Humboldt, A. (2004). *Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España*. (7ma. Ed.). Editorial Porrúa.

Ibarra, A., Ortiz, J., y Tacuanhuey, A. (2021). *La Consumación de la Independencia. Nuevas Interpretaciones (Homenaje a Carlos Herrejón*). UNAM-UMSNH.

Juárez, C. (2017). *La Diputación Provincial de Valladolid de Michoacán, 1821-1824. Independencia, Imperio y República.* Editorial Morevalladolid.

Kelsen, H. (1982). *Teoría Pura del Derecho.* UNAM

Krause, E. (1994). *Siglo de Caudillos. Biografía política de México (1810-1910)*. TusQuets Editores.

Lira, A. (1987). *Idea y realidad en la formación constitucional del Municipio*. COLMICH.

López, E. (2008). *La* Administración *Pública en el Constitucionalismo Mexicano*. Editorial Porrúa y Universidad Anáhuac.

López, E. (2019). *Derecho Municipal Mexicano*. (3ra. Ed). Editorial Porrúa y Universidad Anáhuac.

Margadant, F. (1998). *Los funcionarios municipales indianos hasta las reformas gaditanas. UNAM.*

Margadant, F. (1998). *Las ordenanzas de intendentes para la Nueva España: ilusionarse y logros*. *UNAM.*

Mantilla, L. (2019). *Crítica al Orden Constitucional de 1857: La Gobernabilidad a Debate, 1871-1920*. IIJ-*UNAM-UMSNH.*

Mejía, R., y Rojas, L. (2018). *Federalismo(s): El Rompecabezas Actual*. FCE

Merino, M. (1998). *Gobierno Local, Poder Nacional. La Contienda por la Formación del Estado Mexicano.* COLMEX.

Merino, M. (2007). *Para Entender el Régimen Municipal en los Estados Unidos Mexicanos.* Nostra Ediciones.

Nietzsche, F. (1886). *Más allá del bien y el mal. (Trad. Alejandría).* www.alejandria.com.

Ochoa, A., y Sánchez, G. (2011). *Historia Breve Michoacán.* (2da. Ed). COLMEX-FCE.

Olivos, J. (2006*). La Gobernabilidad Democrática Municipal en México*. Editorial Porrúa.

Olivos, J. (2011). *La Gobernabilidad Democrática Municipal en México.* Editorial Universidad Michoacana.

Ortiz, J., y Serrano, J. (2007). *Ayuntamientos y Liberalismo Gaditano en México*. COLMICH-Universidad Veracruzana.

Ots y Capdequí. (1968). *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*. Aguilar ediciones.

Porras, G. (1987). *El Cabildo de la República de españoles*. COLMICH.

Prieto, G. (2011). *Memorias de Mis Tiempos*. (4ta. Ed). Editorial Porrúa.

Quintana, C. (1995). *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa.

Rabasa, E. (2002). *La Constitución y la Dictadura*. (9ª. Ed.). Editorial Porrúa.

Ramos, F. (2013). *La Defensa de la Constitución Local en Michoacán: De la Influencia Gaditana al Proceso de Judicialización*. UMSNH- H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Rendón, T. (2007). *Derecho Municipal*. (4ta. Ed.). Editorial Porrúa.

Rendón, T. (2014). *Teoría y Técnica de la Reglamentación Municipal en México*. Editorial Porrúa.

Rendón, T. (2015). *Derecho Municipal Multinacional*. Editorial Porrúa.

Revuelta, B., y Valls, J. (2012). *El Gobierno Municipal en la Era Global.* Editorial Porrúa.

Robles, R. (2009). *El Municipio*. Novena edición. Editorial Porrúa.

Rodríguez, M., y Rivera, L. (2012*). El Porfiriato y la Revolución Mexicana*. UMSNH.

Ruiz, E. (1969). *Historia de la Guerra de Intervención en Michoacán*. Balsa Editores.

Serrano, F. (2021). *La Vida Constitucional de México*. Editorial Porrúa.

Sierra, J. (2009). *Evolución Política del Pueblo Mexicano*. (2da. Ed). Editorial Porrúa.

Soberanes, J. (2014). *Y los Conservadores Tomaron el Poder y Cambiaron la Constitución (1836-1846)*. Editorial Porrúa.

Soberanes, J. (2016). *Y la Revolución se Hizo Constitución*. Editorial Porrúa.

Tena, F. (1984). *Derecho Constitucional Mexicano*. (20ª. Ed.). Editorial Porrúa.

De Tocqueville, A. (1960). *La Democracia en América*. (12ª. Ed.). Duodécima edición.

Valadés, D., y Barceló, D. (2005). *Examen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano a 180 Años de la Constitución de 1824*. UMSNH.

Valencia, S. (2013). *Derecho Municipal*. (3ra. Ed.). Editorial Porrúa y UNAM.

Valencia, S. (2017). *El Municipio Mexicano: Génesis, Evolución y Perspectivas Contemporáneas*. UNAM.

Vasconcelos, J. (1976). *Breve Historia de México*. Compañía Editorial Continental.

Villagrán, A. (1996). *México Razón de Ser.* Sin editorial.

Villoro, L. (1977). *El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia.* (2da. Ed). UNAM.

Villoro, L. (2020). *La Revolución de Independencia*. (2da. Ed.). FCE.

Zoraida Vázquez, J. (2003). *El Establecimiento del Federalismo en México 1821-1827*. COLMEX.

Zoraida Vázquez, J. (2021*). Los Centralismos Mexicanos 1835-1846*. COOMEX-COLMICH.

b) Archivos

Archivo Histórico del Poder Judicial de Michoacán

Biblioteca del Estado de Michoacán

Archivo de la iglesia Hospital de Jesús de la Ciudad de México (Restos de Hernán Cortés)

Archivo Histórico de la Nobleza (Testamento de la reina Isabel la católica)

c) *Tesis Consultadas*

"*La inexistencia de la libertad municipal como garantía institucional en el México del siglo XXI (2016*)". Tesis que presenta Eulalio Bazán Bazán para obtener el grado de Maestro en Derecho. División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, Michoacán; diciembre de 2016.

"*Los Ayuntamientos y la Figura del Alcalde en Michoacán en los Albores del siglo XIX (1820-1835)*". Tesis que presenta Verónica Silsa Rangel Vargas, para obtener el grado de Doctora en Derecho. Centro de Ciencias y Humanidades Departamento de Derecho. Universidad de Aguascalientes. Aguascalientes, Aguascalientes; junio de 2016.

d) *Fuentes electrónicas*

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Autonomía Simbiosis (2024)

Benedict, J. *(2005). Estudios sobre el Michoacán Colonial. Los inicios.* http://dspace.uvaq.edu.mx:8080/jspui/bitstream/123456789/41/1/Vista_previa

Diccionario de la Real Academia Española. *(2024). Ayuntamiento.* https://dle.rae.es/ayuntamiento?m=form

Diccionario de la Real Academia Española. *(2024). Autonomía.* https://dle.rae.es/autonomía?m=form

Diccionario de la Real Academia Española. *(2024). Cabildo.* https://dle.rae.es/cabildo?m=form

Diccionario de la Real Academia Española. *(2024). Libertad.* https://dle.rae.es/libertad?m=form

Diccionario de la Real Academia Española. *(2024). Municipal.* https://dle.rae.es/municipal?m=form

Diccionario de la Real Academia Española. *(2024). Municipio.* https://dle.rae.es/municipio?m=form

Diccionario de la Real Academia Española. *(2024). Simbiosis.* https://dle.rae.es/simbiosis?m=form

García, M. (2003). El sistema de gobierno de los municipios en México: Crítica y propuestas de cambio. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3475-el-sistema-de-gobierno-de-los-municipios-en-mexico-criticas-y-propuestas-de-cambio

González, M. (2010). El municipio: Base del régimen interior de los estados. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3029-el-municipio-base-del-regimen-interior-de-los-estados

González, M. y Cienfuegos, D. (2007). La naturaleza jurídica del municipio en el sistema federal mexicano y su función en el contexto global con una referencia especial al marco constitucional de Coahuila. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3027/20.pdf

Hernández, J. *(2015). Vasco de Quiroga y los inicios del ius commune en la Provincia de Valladolid.* https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4336/

Herrera, H. *(2016). Evaluación del desempeño municipal: Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán.* https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3379-evaluacion-del-desempeno-municipal-propuesta-metodologica-para-los-municipios-semi-urbanos-del-estado-de-michoacan

Pérez, F. (2014). Tipología del municipio para el desarrollo integral. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4513-tipologia-del-municipio-para-su-desarrollo-integral

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2006). Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 11. Participaciones federales a los municipios. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2378-decisiones-relevantes-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-num-11-participaciones-federales-a-los-municipios

Valero, C. (2008). El municipio libre en el marco del federalismo mexicano: Derechos y obligaciones. Colección CEDIP. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6248-el-municipio-libre-en-el-marco-del-federalismo-mexicano-derechos-y-obligaciones-coleccion-cedip

Valencia, S. (2008). El Municipio en México y el Mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1736-el-municipio-en-mexico-y-en-el-mundo

e) Legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2024)

Constitución Política de la Monarquía Española (1812)

Constitución política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (2024)

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2024

Código Fiscal de la federación

Ley Federal de Procedimiento administrativo

Ley Orgánica de la Administración

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (2024)

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo (2024)

Reglamento de la Organización de la Administración Pública Municipal de Morelia, Michoacán (2024)

f) Jurisprudenciales

Autoridad Intermedia. Interpretación De La Fracción I Del Artículo 115 De La Constitución Federal (Registro digital: 192326). https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/192326

Bienes Inmuebles Municipales. El Artículo 136, Párrafo Segundo, De La Ley Orgánica Municipal Del Estado De Michoacán, Reformado Mediante Decreto Número 330, Publicado En El Periódico Oficial De La Entidad El 24 De Mayo De 2011, Transgrede El Artículo 115, Fracción V, De La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos Y, Por Ende, El Principio De Autonomía Municipal (Registro digital: 2005103). https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005103

Fundamentación De Las Disposiciones Generales Expedidas Por Los Ayuntamientos. Para El Cumplimiento De Esa Garantía Constitucional Basta Que Aquéllas Se Refieran A Aspectos Propios Del Ámbito Competencial Del Respectivo Órgano De Gobierno Municipal (Registro digital: 169690). https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/169690

Hacienda Municipal Y Libre Administración Hacendaria. Sus Diferencias (Artículo 115, Fracción Iv, De La Constitución Federal) (Registro digital: 192331). https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/192331*Hacienda Municipal. Las Contribuciones Que Establezcan Las Legislaturas De Los Estados Sobre La Propiedad Inmobiliaria Se Encuentran Tuteladas Bajo El Régimen De Libre Administración Hacendaria, Por Lo Que Esos Recursos Pertenecen Exclusivamente A Los Municipios Y No Al Gobierno Del Estado (Inconstitucionalidad Del Artículo 1o., Fracción I, De La "Ley De Ingresos Y Presupuesto De Ingresos, Para El Ejercicio Fiscal De 2002" Del Estado De Sonora) (Registro digital: 185165).* https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/185165*Leyes Estatales En Materia Municipal. Deben Determinar Las Normas Que Constituyen Bases Generales De La Administración Pública Municipal Y Las De Aplicación Supletoria (Registro digital: 176953).* https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/176953

Municipios. Contenido Y Alcance De Su Facultad Reglamentaria (Registro digital: 176929). https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/176929

Orden Jurídico Municipal. Principio De Competencia (Municipios Como Órganos De Gobierno) (Registro digital: 160810). https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160810

Principios De Fidelidad Federal, Estatal Y Municipal. Deben Entenderse Conforme Al Régimen De Competencias Previsto En La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos (Registro digital: 167419). https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/167419

Recursos Federales A Los Municipios. Conforme Al Principio De Integridad De Sus Recursos Económicos, La Entrega Extemporánea Genera Intereses (Registro digital: 181288).: https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/181288

ANEXO A

Cédula real otorgada por Carlos I de España y Juana I de Castilla el 4 de julio de 1523 en la villa de Valladolid.

Don Carlos, Por la Divina Clemencia, Emperador Semper Augusto, Rey de Alemania, Doña Juana su madre, y el mismo don Carlos por la gracia de Dios, Rey de Castilla, de León, de Aragón, de las dos Sicilias, de Jerusalén, de Navarra, de Granada, de Toledo, de Valencia, de Galicia, de Mallorca, de Sevilla, de Cerdeña, de Córdoba, de Córcega, de Murcia, de Jaen, de los Algarbes, de Algecira, de Gibraltar, de las Islas de Canarias, de la Indias, Islas y tierra firme del mar océano, Conde de Barcelona, Señores de Vizcaya y de Molina, Duque de Atenas e de Neopatria, conde de rruisellon y de Cerdeña, Marques de Orisdan, y de Gociano, Archiduque de Austria, Duque de Borgoña e de Bravante, Conde de Flandes e de Tirol, etc. Por cuanto Francisco de Montejo y Alonso Fernández Puertocarrero en nombre del Consejo, Justicia, Regidores, caballeros, escuderos, oficiales, hombres buenos de la Villa Rica de la Veracruz, que es en la nuestra Nueva España, nos hicieron relación que después que la dicha Villa por la gracia de Nuestros Señor fue fundada, hasta ahora no habemos (sic) mandado dar, ni señalar Armas e Devisas que trajésedes en sus pendones, y pusiésedes en sus sellos, y en otras partes donde las ciudades y villas de estos Reinos las acostumbran poner y traer, y nos suplicaron e pidieron por merced en el dicho nombre diésemos y señalásemos Armas para que trajéredes en los dichos pendones de la dicha villa y se pusiese en su sello, y en las otras cosas e partes y lugares donde fuese necesario, e nos, considerando que la dicha Villa es el primer pueblo que fue fundado y poblado de cristianos en la dicha tierra, y acatando los trabajos y fatigas y peligros que los vecinos y pobladores de la dicha Villa han pasado, y sus servicios, y porque es cosa justa y razonable que los que bien sirven sean honrados y favorecidos de sus príncipes, y porque la dicha Villa sea más noblecida (sic) y honrada, tuvimos por bien, y por la presente vos hacemos merced y señalamos, y queremos que tengan

por sus armas conocidas, un escudo el medio de él a la parte de arriba un castillo dorado en campo verde, y el otro medio a la parte de abajo dos columnas blancas que son divisas de mí, el Rey, en campo azul, con letra que dice Plus Ultra, y en el alto del escudo una cruz colorada, y por orla de él trece estrellas azules en campo dorado en un escudo a tal como este —aquí esta el escudo de armas—las cuales dichas armas y divisas damos a la dicha villa por sus armas conocidas para que las pueda traer, y poner e traiga e ponga en los pendones y sellos y escudos y banderas de ella, y en otras partes donde quiérades, y fuese menester según e como e de la forma e manera que las traen e ponen las otras ciudades de estos dichos nuestros reinos de Castilla que tienen armas, y por esta nuestra carta mandamos al Ilustre infante don Fernando nuestro muy caro e muy amado hermano e hijo, y a los duques, marqueses, prelados, condes, ricos omes (sic), maestres de las ordenes, priores e comendadores, alcaides de las fortalezas y casas fuertes, y llanos, y a los del nuestro consejo presidentes e oidores de las nuestras Audiencias e alcaldes e alguaciles de la nuestra corte e cancillería, e los gobernadores y capitanes y justicias, y otros nuestros oficiales de las Indias, Islas e Tierra firme del mar océano, e a los consejeros, corregidores, asistentes, alcaldes, alguaciles y merinos, y a otras justicias e oficiales cualesquiera de todas las ciudades y villas de los nuestros reinos, y a cada uno, y cualquier de ellos e a otras cualesquiera persona nuestros súbditos naturales, que vos guarden e cumplan, e hagan guardar e cumplir esta nuestra carta e la nuestra en ella contenida en todo, e por todo según que en ella se contiene e contra el tenor e forma de ella vos no vayan ni consientan ir, ni pasar en tiempo alguno, ni por alguna manera, so pena de la nuestra merced, y de cien mil maravedíes para nuestra cámara a cada uno que lo contrario hiciere e demás mandamos, etc. con emplazamiento en forma. Dada en la Villa de Valladolid a cuatro días del mes de julio, año del nacimiento de Nuestro Salvador Jesucristo, de mil e quinientos e veinte y tres años. Yo el Rey.

Mercedes reales al primer cabildo fundado de la Villa Rica de la Veracruz en Nueva España. Fuente: Archivo Histórico de la Nobleza (2024).

ANEXO B

División territorial del país

México, 1825-1826.
Sin autor.
Sin información del lugar de edición.
Sin escala.
FUENTE: Archivo General de la Nación.

ANEXO C

ACTA DE INDEPENDENCIA DEL IMPERIO MEXICANO, PRONUNCIADA POR SU JUNTA SOBERANA CONGREGADA EN LA CAPITAL DE ÉL EN 28 DE SEPTIEMBRE DE 1821

La Nación Mexicana que, por trescientos años, ni ha tenido voluntad propia, ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido.

Los heroicos esfuerzos de sus hijos han sido coronados; y está consumada la empresa, eternamente memorable, que un genio, superior á toda admiración y elogio, amor y gloria de su Patria, principio en Iguala, prosiguió y llevó al cabo, arrollando obstáculos casi insuperables.

Restituida, pues esta parte del septentrión al ejercicio de cuántos derechos le concedió el Autor de la Naturaleza. Y reconocen por inenagenables y sagrados las naciones cultas de la tierra; en libertad de constituirse del modo que mas convenga á su felicidad; y con representantes que puedan manifestar su voluntad y sus designios; comienza á hacer uso de tan preciosos dones, y declara solemnemente, por medio de la Junta Suprema del Imperio, que és Nación Soberana, é independiente de la antigua España, con quien, en lo sucesivo, no mantendrá otra unión que la de una amistad estrecha, en los términos que prescribieren los tratados: que entablará relaciones amistosas con las demás, potencias ejecutando, respecto de ellas, cuántos actos pueden y están en posesión de ejecutar las otras naciones soberanas: que va á constituirse, con arreglo á las bases que en el Plan de Iguala y Tratado de Córdoba estableció, sabiamente, el primer Jefe del Ejército Imperial de las Tres Garantías; y en fin que sostendrá á todo

trance y con el sacrificio de los haberes y vidas de sus individuos, (si fuere necesario) esta solemne declaración, hecha en la capital del Imperio a veinte y ocho de septiembre del año de mil ochocientos veinte y uno, primero de la Independencia Mexicana.

1. Agustín de Iturbide.
2. Antonio Obispo de la Puebla.
3. Lugar de la firma de O' Donojú.
4. Manuel de la Bárcena.
5. Matías Monteagudo.
6. José Yánez.
7. Licenciado Juan Francisco de Azcárate.
8. Juan José Espinosa de los Monteros.
9. José María Fagoaga.
10. José Miguel Guridi y Alcocer.
11. El Marqués de Salvatierra.
12. El Conde de Casa de Heras Soto.
13. Juan Bautista Lobo.
14. Francisco Manuel Sánchez de Tagle.
15. Antonio de Gama y Córdoba.
16. José Manuel Sartorio.
17. Manuel Velásquez de León.
18. Manuel Montes Argüelles.
19. Manuel de la Sota Riva.
20. El Marqués de San Juan de Rayas.
21. José Ignacio García Illueca.
22. José María de Bustamante.
23. José María Cervantes y Velasco.
24. Juan Cervantes y Padilla.
25. José Manuel Velásquez de la Cadena.

26. Juan de Horbegoso.

27. Nicolás Campero.

28. El Conde de Jala y de Regla.

29. José María de Echevers y Valdivieso.

30. Manuel Martínez Mansilla.

31. Juan Bautista Raz y Guzmán.

32. José María de Jaúregui.

33. José Rafael Suarez Pereda.

34. Anastasio Bustamante.

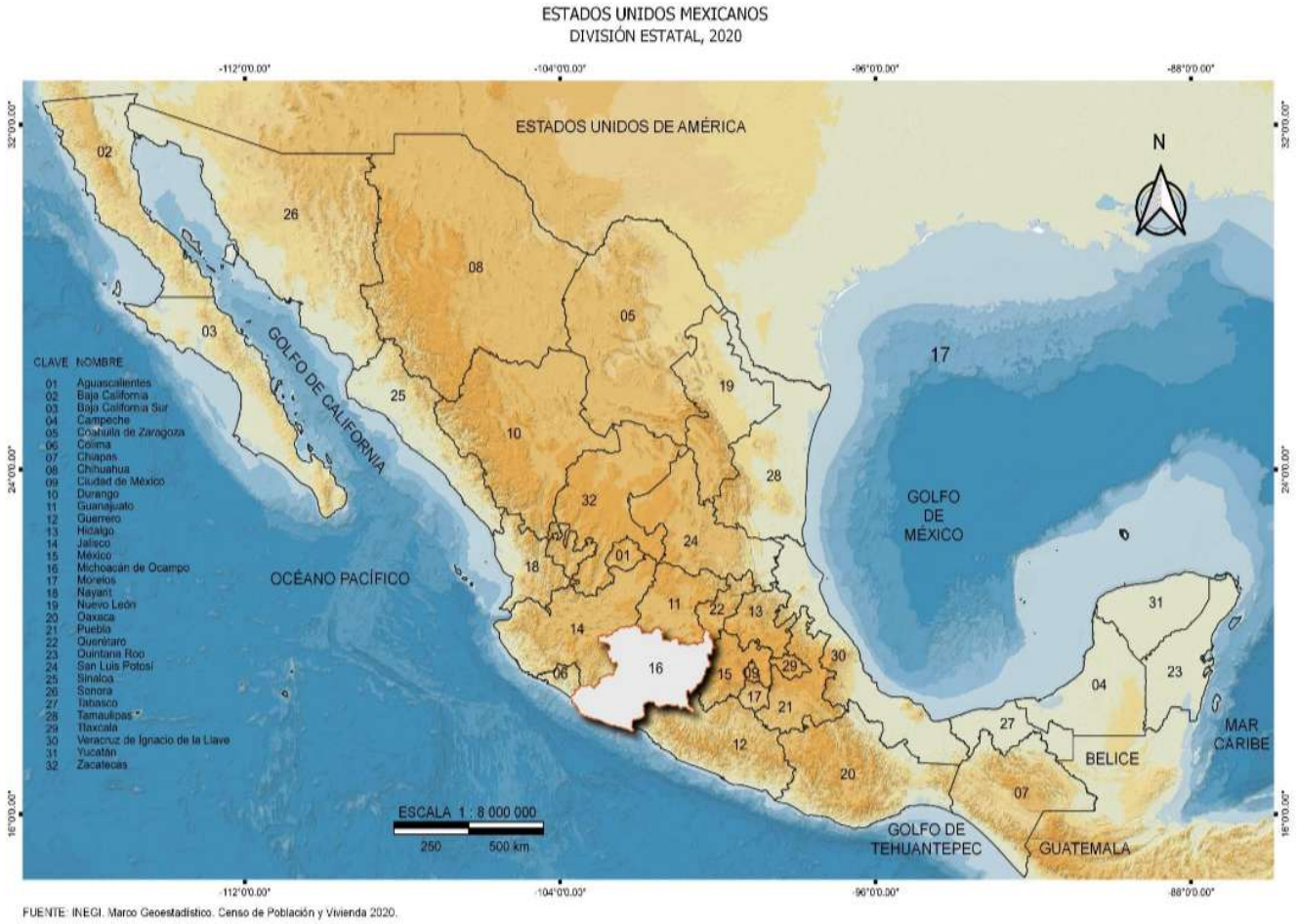
35. Isidro Ignacio de Icaza.

36. Juan José Espinosa de los Monteros / Vocal secretario*

ANEXO D

División territorial de México Independiente 1824 archivo Wikimedia.

ANEXO E



FUENTE: INEGI. Marco Geoestadístico. Censo de Población y Vivienda 2020.

ANEXO F

Esta foto de Autor desconocido está bajo licencia CC BY-SA

Los Estados Unidos Mexicanos está compuesto por 32 Entidades federativas y 2,478 Municipios al 8 de agosto de 2024: Fuente INEGI.

ANEXO G

SESIÓN SOLEMNE DE CLAUSURA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE efectuada en el Teatro Iturbide la tarde del miércoles 31 de enero de 1917 DIARIO DE LOS DEBATES TOMO II, Núm. 81 SUMARIO 1. - Se pasa lista. Se abre la sesión. Son leídas y aprobadas las actas de la 66a. sesión ordinaria y de la permanente. 2. - El ciudadano presidente otorga la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución expedida hoy. Los ciudadanos diputados prestan igual protesta y se suspende la sesión mientras llega el ciudadano encargado del Poder Ejecutivo. 3. - Reanudada aquélla, es introducido al salón el ciudadano primer jefe. El presidente del Congreso lee un discurso con motivo de la entrega de la Constitución, contestándole el mencionado funcionario. El C. primer jefe protesta solemnemente guardar y hacer guardar la Constitución política. 4. - El C. Hilario Medina pronuncia un discurso alusivo. 5.- El C. Carranza abandona el salón. Se lee y aprueba el acta de la presente sesión y se clausura el período único de sesiones del Congreso Constituyente. Presidencia del C. ROJAS LUIS MANUEL 1 - El C. Prosecretario Bojórquez: Hay una asistencia de 184 ciudadanos diputados. Hay quórum. - El C. presidente: Se abre la sesión. - El C. secretario Lizardi: (Leyó las actas de la 66a. sesión y de la permanente.) Están a discusión las dos actas. Las personas que deseen hacer uso de la palabra, sírvanse pasar a inscribirse. - El C. Zavala: Ruego a la Secretaría se sirva decirme si consta mi nombre en la votación con que terminó la memorable sesión en que se votó la cuestión agraria. El C. secretario: No consta el nombre del ciudadano diputado Zavala. - El C. Zavala: Me permito hacer la aclaración correspondiente: Estaba yo presente a esa votación que terminó a las tres y media de la mañana, y estaba sentado precisamente en el lugar que en este momento ocupa el señor licenciado Macías. Es muy interesante para mí esta rectificación, más por el motivo que estaba a discusión y que en esa noche se aprobó, lo mismo que por la asistencia extraordinaria que yo presté en esa

memorable sesión. Pido que se haga la rectificación correspondiente. - El C. secretario: Se hará la rectificación correspondiente. - El C. Jara: En la sesión nocturna del día 29, en los momentos en que se iniciaba la votación sobre la fracción II del artículo 115, me permití llamar la atención de esta honorable Asamblea sobre el hecho de que la proposición presentada por el señor Gerzayn Ugarte, relativa a los municipios, no debía tomarse en consideración, puesto que dejaba en la misma independencia económica cada Estado. Es decir, él decía, acompañado de los demás firmantes de la proposición, que los presupuestos fuesen rechazados o aprobados por las legislaturas respectivas. Como eso se viene haciendo ahora, me permití llamar la atención, como antes dije, a esta soberana Asamblea, para que no se tomara en consideración esto. Quiero que eso conste en el acta. - El C. Bravo Izquierdo: Ruego a la Secretaría se sirva informarme por qué no aparece mi nombre en la votación sobre el artículo 33. - El C. secretario: Porque se expresa anteriormente que fue aprobado por tantos votos. Las personas que votaron por la negativa, son las que constan aquí. Aquí sólo constan los nombres de las personas que votaron por la negativa del artículo 33. Los que votaron por la afirmativa no, porque se votaron varios artículos a un tiempo. La redacción del acta está en estos términos: (Leyó.) - El C. Bravo Izquierdo: En la primera acta, señor secretario, en la de la sesión nocturna. -El C. secretario: Esta es, señor. - El C. Bravo Izquierdo: La cuestión agraria. - El C. secretario: Precisamente es la misma. (Voces: ¡Ya! ¡Ya! ¡Ya!) - El C. De los Ríos: En el acta se asienta que yo voté por la negativa en la fracción II del artículo 115, cuando voté por la afirmativa. - El C. secretario: Se hará la rectificación correspondiente. Con estas modificaciones, ¿se aprueba el acta? (Voces: ¡Sí! ¡Sí!) Las personas que estén por la afirmativa, sírvanse ponerse de pie. Aprobada. 2 (TOMA DE PROTESTA A LOS CIUDADANOS DIPUTADOS) - El mismo C. secretario: Se va a proceder a tomar la protesta a los ciudadanos diputados, después de que el presidente la haya otorgado. En este acto se suplica a todas las personas que estén en las galerías, se sirvan poner de pie. Se suplica a todas las personas que están en las galerías, incluso las damas, se sirvan poner de pie. El C. presidente: Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida hoy, que reforma la del 5 de febrero de

1857. Si no lo hiciere así, la nación me lo demande. (Aplausos estruendosos.) - El C. presidente: ¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida hoy, que reforma la del 5 de febrero de 1857? - Todos los CC. diputados presentes: ¡Sí protesto! - El C. presidente: Si no lo hiciéreis así, la nación os lo demande. - El C. secretario: Se suspende un momento la sesión, rogando a los ciudadanos diputados conserven sus puestos, mientras llega el ciudadano Primer Jefe. Se recuerda a los componentes de la Comisión para ir a buscar al ciudadano Primer Jefe, que cumplan su cometido. 3 - El C. secretario: Se reanuda la sesión. (En estos momentos se presenta en el salón el ciudadano Primer Jefe, siendo entusiastamente aclamado por los ciudadanos diputados y el público que llena las galerías.) - El C. presidente: “Ciudadano Primer Jefe: “Me es altamente satisfactorio haceros entrega en estos momentos de la nueva Constitución de 1857, reformada en esta ciudad, y que el Congreso Constituyente, que tengo la honra de presidir, ha sancionado después de largos, intensos y concienzudos debates. “De importancia extraordinaria fue, sin duda alguna, el contingente que para tan grande empresa trajo usted en su mensaje de 1º. de diciembre y en el proyecto de reformas que con él tuvo usted a bien someter al estudio de esta honorable Asamblea; y por todos los términos en que las reformas de la antigua Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se han hecho, se viene en conocimiento de que todas las ideas fundamentales aportadas por usted, como el fruto de su personal, amplia y madura experiencia, inclusive las que informaron los proyectos y leyes de Veracruz, sobre la cuestión agraria y obrera, han sido completamente aceptados por la Representación Nacional. “Si en algunos puntos se ha ido un poco más allá de lo que vuestra sabiduría había indicado como un término medio, justo y prudente de las encontradas tendencias nacionales, el calor de la juventud, que ha seguido la gloriosa bandera enarbolada por usted en Guadalupe, su entusiasmo revolucionario después de la lucha, y su natural afán de romper los viejos moldes sociales, reaccionando así contra inveterados vicios del pasado, explican suficientemente los verdaderos motivos habidos en el seno de esta Asamblea, para apartarse en algo de la senda serena y perfectamente justificada que usted nos había trazado, no obstante que por otra parte, en la gran mayoría de

los señores diputados al Constituyente de Querétaro, hay y ha habido siempre el sentimiento de su comunidad de ideas y aspiraciones en favor del pueblo mexicano, ideas y aspiraciones de que usted es justamente la más alta personificación, como el jefe supremo de la revolución constitucionalista. “De cualquier manera que se piense, es claro que la obra legislativa que surge de este Congreso, como el fruto admirable de la gran revolución constitucionalista, había de caracterizarse por su tendencia a buscar nuevos horizontes y a desentenderse de los conceptos consagrados de antaño, en bien de las clases populares que forman la mayoría de la población mexicana, que ha sido tradicionalmente desheredadas y oprimidas. “Pero, si hemos cometido algún error en la ejecución de esa obra grandiosa, a que con tanto empeño y cariño nos hemos consagrados todos los miembros de este Congreso Constituyente, o si en algo hubo exceso o defecto de que pueda hacérsenos responsables de pronto por los intereses lastimados o por las opiniones reinantes contradichas, la historia, siempre justiciera, nos absolverá de todo cargo, en vista de la nobleza de nuestras miras en favor de los desvalidos y de la sinceridad de nuestras convicciones sobre los grandes problemas sociales, pues en todo nos ha guiado la idea de hacer grande y feliz a la República Mexicana. “En nombre, pues, de este Congreso Constituyente, que será ilustre en la historia mexicana, me cabe el honor de poner en vuestras manos la nueva ley suprema de esta tierra, dando a usted, la seguridad de que todos nosotros de hoy en más, dondequiera que nos encontremos y cualesquiera que sean las circunstancias, seremos sus más celosos defensores, estando dispuestos a cumplirla y respetarla como el emblema sagrado a cuyas sombras gozará mañana de libertad, de paz y bienestar el pueblo mexicano.” - El C. Carranza: “Ciudadano presidente del honorable Congreso Constituyente: “Ciudadanos diputados: “Hace precisamente dos meses expresé a esta honorable Asamblea la honda satisfacción que experimenté al venir a entregarle el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, cumpliendo así con uno de los deberes que la revolución que he tenido la honra de dirigir, se impuso en favor del pueblo mexicano. “Entonces me cabía, señores diputados, la duda de que hubiera yo interpretado debidamente, a pesar de mi buena voluntad y de mis grandes anhelos por la felicidad de este pueblo, las necesidades de la nación,

ideando para satisfacerlas, instituciones que correspondieran a sus antecedentes y al momento histórico por que atravesamos, ya que aquéllas, para ser útiles, deben ser el trasunto fiel de su carácter y estar en concordancia con sus legítimas aspiraciones: Pero al encontrar hoy que este ilustre Congreso, que sin duda alguna será de los más notables y de los más fecundos que registra la historia mexicana, después de hondas meditaciones y de análisis escrupulosos, ha encontrado aceptables las reformas políticas y sociales delineadas a grandes rasgos en mi mensaje de 1º. de diciembre último, y formulamos en términos concretos en el proyecto antes mencionado, no puedo menos que sentirme grandemente satisfecho no sólo porque mi experiencia y la observación de los hechos me hayan orientado debidamente en el sentido de las públicas conveniencias, sino también, porque veo que la nación, por medio de sus legítimos representantes, aprecia en el mismo sentido que yo, a la vez que sus legítimas tendencias, cuáles son las medidas a que fundamentalmente debe recurrirse para reorganizar nuevamente la nación y encarrilarla por la senda de la justicia y del derecho, como único medio de cimentar la paz y las libertades públicas. “Las reformas que esta honorable Asamblea realizó hoy en las instituciones políticas del pueblo mexicano, expresadas por un sentimiento de alto patriotismo y de profundo conocimiento de las necesidades que durante un largo período de tiempo han afligido a la nación, nos permitirán hacer en lo futuro un ensayo sincero, honrado y decidido por la implantación en nuestros usos y costumbres de las instituciones libres, a la sombra de los que podremos todos gozar de una libertad amplia mediante la igualdad de todos los mexicanos ante la ley, para poder convivir en provechosa armonía, en busca del desarrollo de nuestras facultades, y el fomento y aprovisionamiento de todas las riquezas que tiene nuestro suelo privilegiado. “Sean cuales fueren los defectos que por deficiencia o exceso pueda tener la obra a que días cima en estos momentos, hay en ella una prenda que asegurará para lo futuro su estabilidad, ya que siendo la expresión genuina de necesidades seculares y correspondiendo a los deseos ingentes de la nación, no se verán en lo sucesivo como un sueño de difícil e imposible realización, sino algo que es fácil de entrar en los usos y costumbres nacionales, para formar el espíritu público y el concepto grandioso de la patria, por la práctica de las instituciones

democráticas, que, nivelando a todos los hijos de este país, los estreche en vínculo indisoluble con el sentimiento de solidaridad en los medios de acción y en el esfuerzo de buscar la felicidad común. “Ahora sólo nos queda la obligación de ir a la práctica de la ley suprema que acabáis de sancionar, llevándola en nuestras manos como la enseña que nos hará grandes, justos y respetados entre los demás pueblos de la tierra, que nos traerá la paz y la prosperidad, y que acabando con todas nuestras rencillas, con todos nuestros odios intestinos, nos llevará a vivir la vida tranquila de los pueblos libres, por el respeto a la libertad y al derecho de cada uno. “Señores diputados: Al recibir de este honorable Congreso el sagrado tesoro que me acabáis de entregar, sumiso y respetuoso le presto mi completa aquiescencia, y al efecto, de la manera más solemne y ante la faz entera de la nación, protesto solemnemente cumplirla y hacerla cumplir, dando así la muestra más grande de respeto y la voluntad soberana del pueblo mexicano, a quien tan dignamente representáis en este momento.” (TOMA DE PROTESTA DE VENUSTIANO CARRANZA) - El C. secretario: Va a ser la protesta solemne del ciudadano Primer Jefe y se suplica a todas las personas que ocupan las galerías se sirvan poner de pie. - El C. Carranza: Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida hoy, que reforma la del 5 de febrero de 1857. Si no lo hiciere así, la nación me lo demande. (Aplausos ruidosísimos. Gritos de ¡Viva Carranza!) 4 - El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano diputado Medina. - El C. Medina: Ciudadano presidente del Congreso Constituyente, ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión; ciudadanos diputados: Una vibrante y viril caricia que ha pasado por el alma nacional, evoca en estos momentos todo un pasado, y presente ante los ojos, llenos de admiración en contemplaciones extáticas, todo un porvenir brillante. El alma nacional seguramente que puede estremecerse con las clarinadas que han mandado a los cuatro vientos sus pájaros de bronce y han venido a despertar en todos nosotros dos cosas: Un recuerdo agudo de una lucha dolorosa por las libertades y la confianza y la seguridad en el triunfo de estas mismas libertades, y en la futura gloria y prosperidad de la inmensa, de la gloriosa, de la tanto más amada cuanto más dolorida patria mexicana. Señores diputados:

¿Cuál ha sido la obra, la obra que hemos concluido? Preguntémonos con ánimo de llegar a la verdad, ¿cuál ha sido hasta hoy nuestro pasado y qué es lo que queremos que sea en lo de adelante? Realizamos en este momento el ideal, el milagro de detener el tiempo, pesarlo en nuestras manos y poder auscultar, como lo hicieran los enamorados, con los pétalos de la rosa, que van arrancando uno a uno, cuál es el porvenir, y si debe tener para nosotros las palabras afirmativas de todas las glorias y de todos los ideales. La Constitución Política que se acaba de protestar solemnemente en estos momentos, seguramente que va a demostrar el pueblo mexicano que no fueron una mentira las palabras que se grabaron en el glorioso Plan de Guadalupe; que no fueron una mentira las palabras que el Primer Jefe lanzaba a los cuatro vientos de la nación; que ya el pueblo mexicano podía tener confianza en sus supremos destinos, porque ya venía laborándose poco a poco la obra a que hoy se ha dado término y, que, por lo tanto, ya podía otra vez recobrar la confianza y lanzarse y seguir hacia la conquista del lugar que indudablemente le tiene reservado el destino. Decidme, señores diputados, ¿cuál es el papel, cuál debe ser el papel, cuál debe ser la influencia del enorme peso de millones de voluntades apuntadas hacia los destinos de un pueblo? Seguramente que pesarán mucho en esa balanza, y que esos destinos tendrán que ser tales cuales deben ser. En la Constitución Política que se acaba de protestar hay, como los grandes basamentos, como las macizas columnas en donde está el edificio constitucional, cuatro cosas principales: El artículo 3º., que se refiere a la cuestión de la enseñanza; el artículo 5º., que ha resuelto el problema del trabajo; el artículo 24, que se refiere al llamado problema religioso, y el artículo 129, que ha dado una organización a esa clase social que se llama el Clero. De esas cuatro cosas, señores diputados, que son, como he dicho, las columnas del edificio, hay dos que corresponden, o mejor dicho, todas ellas corresponden a lo que nosotros podemos llamar la reforma social, y todas las demás que hacen nuestra Constitución, son precisamente las que hacen la reforma democrática o política; y si es cierto que en esta Cámara, en un principio hubo alguna diferencia de tendencias, yo creo, si es cierto que existen, que ellas serán solamente en la apreciación de los límites de las reformas; por una parte la reforma política, que se refiere a la organización del Gobierno, y por otra parte la

reforma social, que ha puesto los fundamentos de la reforma social. El trabajo, la enseñanza, han sido grandes necesidades, y han sido medidas de defensa que hemos creído necesario asegurar al pueblo mexicano. Las otras dos cuestiones han sido, señores diputados, no en la parte que se refiere al sentimiento religioso, porque aquí se han distinguido perfectamente estas dos cosas: Una, el sentimiento religioso, y otra, los dos hijos espurios de ese sentimiento, que son el fanatismo y el clericalismo. Habiéndose distinguido perfectamente estos aspectos, nosotros nos hemos visto en la necesidad de respetar uno y limitar al otro, es decir, al fanatismo, por medio de la enseñanza, prohibiendo la intervención de los malos elementos, y al otro, esto es, al clericalismo, nos hemos visto en la necesidad de cogerlo - a semejanza de lo que decía la leyenda helena del gigante Anteo, que cobraba nuevas fuerzas al tocar la tierra -, hemos tenido la necesidad de levantarlo y ahogarlo en el aire para que no cayera en tierra y recobrara de nuevo sus fuerzas. Las otras reformas, señores diputados, que se refieren al trabajo, son indudablemente la base y el escudo de la resolución definitiva del problema social del trabajo: Y si se me precisara a hacer en estos momentos un juicio sintético de la obra constitucional, yo podría decir que tiene dos aspectos: Uno, el aspecto político, que se ha resuelto definitivamente, y otro, el aspecto social, sobre el cual hemos puesto los grandes basamentos para su resolución definitiva también. En la parte política constitucional seguramente que hemos encontrado la forma definitiva. Largos años de experiencia nos habían acreditado que no estaban bien ponderados los poderes fundamentales en los cuales reposa la confianza pública, y apoyados en esa experiencia y por medio de datos científicos que pudimos allegar, hemos logrado, hemos buscado y seguramente que hemos conseguido, que cada uno de esos poderes fundamentales funcione en la órbita de sus atribuciones y mantenga entre sí un equilibrio, de tal modo que no pueda perturbarse y mantenga todas las instituciones en el lugar que deben tener. El Departamento Judicial ha sido motivo de largas discusiones, de trabajos sesudos, y hemos conseguido indudablemente que el Departamento Judicial, de hoy en más, se encargue de velar por la Constitución, por el funcionamiento de todos los poderes, y tenga a su favor la justicia, la serenidad, la alteza de miras; esta es, señores diputados, la obra que

nosotros hemos concluido en estos momentos. Yo aseguro solemnemente ante la faz de la nación, que con seguridad está pendiente de nuestros menores actos; yo aseguro que la obra es buena. Todavía más, señores diputados: Aseguro también y afirmo que la obra es bella; es bella la obra, señores diputados. ¿Se ha visto en otras veces el espectáculo de todo el pueblo levantado para acabar con aquel individuo ebrio de sangre, de vino y de vergüenza que con su espadón brutal había roto las leyes más sagradas del pueblo mexicano? ¿Se ha visto esa inmensa obra realizada en un momento dado por la fe y el patriotismo de los hombres que la han hecho; se ha visto también en la época o en todas las épocas de la Historia mexicana, a un hombre que ha asumido todos los poderes en un momento dado y ha usado de ellos con toda discreción y que luego se presenta ante la faz de la nación sencillo y puro, y viene a mostrar lo que es la obra y el ideal?, y que un poco más tarde, señores, se presentará ante el Congreso Constitucional a exhibir la obra, a decir a los futuros representantes del pueblo: “He aquí la obra, la patria estaba herida, enferma, triste y desconfiada”. Unos cuantos apasionados, aquellos que hacen las politiquerías, los círculos de amigos, la habían cubierto con oropeles mentirosos y efímeras apariencias, pero en el fondo, la patria mexicana estaba enferma, llena de desconfianza, adolorida, llena de escepticismo; entonces yo he recogido la patria otra vez, la he podido confeccionar según todos los ideales y según todas las aspiraciones de un pueblo. En un momento supremo, acaso de la adivinación del porvenir, he podido escuchar el hondo palpitar de todos y cada uno de los corazones de los mexicanos y he podido confeccionar una nueva obra, una nueva patria, que yo os exhibo en Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México estos momentos, levantándose de las agitaciones revolucionarias, como se levantaba la inmaculada Venus de Médicis en su blancura seráfica, en su desnudez pura. Así os presento una nueva patria. ¡Adoradla! (Aplausos estruendosos). Esa será seguramente, señores, esa será la presentación de la obra en el Congreso que va a juzgar de esa misma obra. Nosotros, nosotros que nos ha tocado por una suerte envidiable indudablemente, nosotros que hemos tenido en nuestras manos también el palpitar de una parte de esos problemas, a la resolución de los cuales hemos puesto todo nuestro patriotismo, debemos confirmar

el veredicto que indudablemente tienen que pronunciar las generaciones, para que más tarde el futuro no nos vaya a hacer el agravio de que nosotros no pudimos, no supimos comprender al gran hombre que realizó la obra; y nosotros debemos repetir que es, indudablemente, que es como lo fueron Washington en los Estados Unidos, Juárez en México, el primero en la paz, el primero en la guerra y el primero en el corazón de sus conciudadanos. (Aplausos.) Puesto que habéis, señores diputados, ratificado mis palabras con este espontáneo aplauso, es indudablemente ésta la más alta significación de lo que es el Congreso Constitucional juzgando esa obra. Pues bien, señores diputados, que esa obra viva, que esa obra perdure, que esa obra sea duradera, que se haga vieja; que esa obra la defendamos todos y cada uno de nosotros, cuando ya hemos tenido el grandioso ejemplo de lo que es una protesta constitucional; porque una protesta, al respetar las leyes del país y las adiciones y reformas de aquellas leyes del país, esa protesta fue la que levantó en armas al pueblo mexicano cuando se violaron aquellas leyes. Ya tenemos ese ejemplo y ya sabemos lo que debe ser una protesta; siguiendo con aquel compromiso que todos contrajimos cuando nos obligamos a hacer una obra, debemos continuarla y defenderla y propagar a los cuatro vientos la semilla de la revolución, hecha Constitución y hecha ley. Ahora sí, señores, la revolución tiene ya una fórmula, ya tiene un símbolo. El pueblo, el sentimiento popular, que seguramente no puede apreciar las exquisiteces, el refinamiento de esa misma obra, el pueblo si verá un símbolo en la nueva Constitución; y verá sobre todo un símbolo en el frontispicio de esa obra, que se llama “Garantías individuales”. Sabrá que él puede conservar el producto de su trabajo; sabrá que se le respetará su vida; sabrá que puede instruirse con entera libertad en una amplia atmósfera de libertad religiosa, que puede entrar y salir de la República; y el pueblo, como he repetido, que acaso no puede comprender refinadamente, sí obra por el sentimiento, sí sabe que está garantizado por todo un código, por todo un Poder público, y que no habrá de hoy en más una autoridad, por poderosa que sea, que pueda venir a lastimar los derechos de ese pueblo. Esta, señores diputados, será seguramente la parte más popular y la más enérgicamente defendida por las masas populares. Nosotros, que hemos comprendido acaso hasta un poco más lejos, porque indudablemente

nuestro patriotismo nos ha inspirado hasta dónde debe llegar la obra, seguramente que debemos afirmar, debemos creer, que todavía los cañones mexicanos podrán lanzar al aire sus hurras de victoria, la guerra y la gloria para el pueblo, porque acaso tengamos todavía que defender esta Constitución; y si tuviéramos que atravesar otra vez por el doloroso camino, como lo hizo la Constitución de 57, yo os exhorto, señores, a que vosotros hagáis la obra que podáis hacer, puesto que ya habéis protestado hacerla respetar. Yo os exhorto a repartir, como he dicho, la semilla de la revolución hecha ley, y a Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México hacer que todos y cada uno de nuestros conciudadanos la sienta, la viva, la comprenda y la respete. He dicho. (Aplausos nutridos.) 5 (El C. Primer Jefe abandona el salón.) - El C secretario Lizardi: La Presidencia súplica a los ciudadanos diputados permanezcan en sus asientos. El acta de la presente sesión dice así: (Leyó.) Está a discusión. ¿No hay quien haga uso de la palabra? En votación económica, ¿se aprueba? (Voces: ¡Sí! ¡Sí!) Aprobada. - El C. presidente: Hoy, 31 de enero de 1917, clausura el honorable Congreso Constituyente su período único de sesiones. (Aplausos ruidosos.) Gritos de ¡Viva la revolución! ¡Viva Carranza! ¡Viva el Congreso Constituyente!

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

A quien corresponda,

Por este medio, quien abajo firma, bajo protesta de decir verdad, declara lo siguiente:

- Que presenta para revisión de originalidad el manuscrito cuyos detalles se especifican abajo.
- Que todas las fuentes consultadas para la elaboración del manuscrito están debidamente identificadas dentro del cuerpo del texto, e incluidas en la lista de referencias.
- Que, en caso de haber usado un sistema de inteligencia artificial, en cualquier etapa del desarrollo de su trabajo, lo ha especificado en la tabla que se encuentra en este documento.
- Que conoce la normativa de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en particular los Incisos IX y XII del artículo 85, y los artículos 88 y 101 del Estatuto Universitario de la UMSNH, además del transitorio tercero del Reglamento General para los Estudios de Posgrado de la UMSNH.

Datos del manuscrito que se presenta a revisión		
Programa educativo	Doctorado en ciencias jurídicas	
Título del trabajo	La pertinencia del municipio mexicano: análisis de su evolución jurídico-política	
	Nombre	**Correo electrónico**
Autor/es	Mtro. Eulalio Bazán Bazán	bazan.lic@gmail.com
Director	Dr. Jaime Hernández Díaz	
Codirector	Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena	
Coordinador del programa	Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena	

Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	**Uso (sí/no)**	**Descripción**
Asistencia en la redacción	NO	

Traducción al español	no	
Traducción a otra lengua	no	
Revisión y corrección de estilo	no	
Análisis de datos	no	
Búsqueda y organización de información	no	
Formateo de las referencias bibliográficas	no	
Generación de contenido multimedia	no	
Otro	no	

Datos del solicitante	
Nombre y firma	dtor. Eulalio Bazán Bazán
Lugar y fecha	Morelia, Michoacán, 10 de marzo 202

30% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

Fuentes principales

29% Fuentes de Internet
10% Publicaciones
0% Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.° de alertas de integridad para revisión

No se han detectado manipulaciones de texto sospechosas.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.