



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

TESIS

LA INEXISTENCIA DE LA LIBERTAD MUNICIPAL COMO GARANTÍA
INSTITUCIONAL EN EL MÉXICO DEL SIGLO XXI (2016)
PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:
EULALIO BAZÁN BAZÁN

DIRECTOR DE TESIS: DR. HECTOR CHÁVEZ GUTIÉRREZ

Morelia, Michoacán; noviembre de 2016

A G R A D E C I M I E N T O S

Al Supremo Legislador y Juez Universal, Dios de Abrahán, Isaac y de Jacob.
Isaías 33:22.

A mi alma mater, Universidad Michoacán de San Nicolás de Hidalgo, con mi
más profunda gratitud.

A mi Director de tesis, Dr. Héctor Chávez Gutiérrez, cuyo talento y honradez
intelectual es igualada sólo por su amistad franca y sincera.

DEDICATORIA

A mis padres: Ma. Salud Bazán, ángel que me arrulló en sus brazos cuando niño, y hoy cuida mis pasos desde el cielo, y Álvaro Bazán Ortiz, con mi más profunda admiración y amor reverencial.

A mi esposa e hijos: Angélica, Josué y Nahomi, como el más humilde tributo del amor que les profeso.

ÍNDICE

Contenido

ÍNDICE.	4
RESUMEN EN ESPAÑOL	7
ABSTRACT	8
INTRODUCCIÓN.	9

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1. Definición de Municipio.	13
1.2. Definición de Garantía Constitucional.	15
1.3. Definición de Libertad Municipal.	17
1.4. Definición de Ayuntamiento.	21
1.5. Definición de Cabildo.	23
1.6. Definición de Autonomía.	24

CAPÍTULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

2.1. Origen del Municipio.	30
2.2. El Municipio en Roma.	32
2.3. El Municipio en España.	34
2.4. En el México Precortesiano.	38
2.4.1. En la Colonia.	41
2.4.2. En el México Independiente.	45

2.4.3.	<i>Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana</i>	47
2.4.3.1.	<i>La Constitución de 1824</i>	48
2.4.3.2.	<i>La Constitución de 1836.</i>	51
2.4.3.3.	<i>La Constitución de 1857.</i>	53
2.4.3.4.	<i>El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.</i>	54
2.4.3.5.	<i>El Municipio en México a finales del siglo XIX.</i>	56
2.4.3.6.	<i>El Municipio en el México Post-Revolucionario.</i>	57
2.4.3.7.	<i>El Municipio en el México Contemporáneo.</i>	60
2.4.3.8.	<i>Las Reformas Constitucionales de 1976 y 1977.</i>	62
2.4.4	<i>Las Reformas Constitucionales de 1982.</i>	63
2.4.4.1.	<i>Las Reformas Constitucionales de 1987 y 1999.</i>	64
2.4.4.2.	<i>La Reforma Constitucional del 2001.</i>	65
2.4.4.3.	<i>La Reforma del 2008.</i>	65
2.4.4.4.	<i>La Reforma del 2014.</i>	66
2.4.4.5.	<i>El Municipio en la Constitución Política vigente.</i>	67

CAPÍTULO TERCERO

LA LIBERTAD FRENTE AL MUNICIPIO

3.1.	<i>La Libertad Municipal como Garantía Constitucional.</i>	72
3.2.	<i>La Libertad Municipal frente al Estado.</i>	78
3.3.	<i>La Libertad Municipal frente a la Federación.</i>	84
3.4.	<i>La Libertad Municipal versus Autonomía Municipal.</i>	91
3.5.	<i>La Libertad Municipal y sus Prolegómenos.</i>	98

CAPÍTULO CUARTO

ELEMENTOS, FUNCIONES Y TIPOLOGIA DEL MUNICIPIO EN EL MÉXICO DEL SIGLO XXI (2016).

4.1.	<i>El Municipio y sus elementos constitutivos.</i>	103
4.1.1.	<i>El Elemento Humano.</i>	106
4.1.2.	<i>El Elemento Físico.</i>	110
4.1.3.	<i>El Elemento Teleológico.</i>	112
4.1.4.	<i>El Elemento Formal.</i>	114
4.2.	<i>El Municipio y sus Competencias.</i>	117
4.3.	<i>El Municipio y sus Funciones.</i>	119
4.4.	<i>El Municipio y sus Servicios Públicos.</i>	134
4.5.	<i>Tipología del Municipio en México.</i>	141
4.5.1.	<i>Realidad Socio-Demográfica.</i>	143
4.5.2.	<i>Realidad en Servicios Públicos.</i>	146
4.5.3.	<i>Realidad Educativa.</i>	148
4.5.4.	<i>Realidad en Salud.</i>	149
4.5.5.	<i>Realidad en Grados de Marginación.</i>	150
4.5.6.	<i>Realidad en Desarrollo Humano.</i>	151
4.5.7.	<i>Realidad Productiva.</i>	153
CONCLUSIONES.		156
FUENTES DE INFORMACIÓN.		162
ANEXOS.		173

R E S U M E N

El presente trabajo de investigación aborda el tema de inexistencia de la libertad municipal como garantía institucional en el México del siglo XXI, el cual se plantea desde una visión histórica y jurídica, con el propósito de indagar la genealogía del municipio, su estructura, sus elementos, las funciones que desempeña, como un requisito indispensable para justipreciar las dimensiones y alcances de la fórmula constitucional contemplada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para poder entender la realidad jurídico-social del primer nivel de gobierno en nuestro sistema federalista, se consideró indispensable realizar un análisis y estudio del Municipio, en cuanto ente público de gobierno, unidad política y administrativa, así como herramienta descentralizadora de las funciones públicas en el México del siglo XXI.

Finalmente, se realiza una análisis de la tipología municipal a partir de un conjunto de indicadores -demográficos, económicos, educativos y de salud-, que ofrecen una visión endógena muy puntual de las condiciones imperantes en los 2446 dos mil cuatrocientos cuarenta y seis Municipios que conforman la geografía nacional, esto con el propósito de dimensionar la diferencia existente entre la realidad jurídica y la social, y eventualmente evidenciar el grado de incidencia que la inexistencia de la libertad municipal actualmente origina en México.

PALABRAS CLAVE: LIBERTAD, AUTONOMÍA, GARANTÍA, MUNICIPIO.

A B S T R A C T:

This research work addresses the issue of the lack municipal freedom, as institutional guarantee in the XXI century in Mexico, which was planted from a historical and legal view, the purpose to investigate the genealogy of the Municipality, its structure, its elements, the functions of plays, as an indispensable to appraising the dimensions and its scope of the constitutional formula referred to in article 115 of the Constitution of the United Mexican States.

So we can to understand the social-legal reality of the first level of government in our federalist system, it was considered essential to make an analysis and study of the Municipality as public organism of government, politic and administrative unit and decentralization tool of public functions in the Mexico of the XXI century.

Finally it makes an annalysis of the municipal typology from a group of indicators—demographic, economic, educational and Health—,that they offer a very specific endogenous view of the prevailing conditions in the 2,446 municipalities in the all national territory, they have the propouse to show us the difference between legal and social reality, and eventually demonstrate the degree of impact that the absence of municipal freedom originates in Mexico.

Keywords: FREEDOM, AUTONOMY, GUARANTEE, MUNICIPALITY.

INTRODUCCIÓN

Cuando pretendíamos elegir el tema para desarrollar el proyecto de investigación, originalmente nos imaginamos un sin número de fenómenos socio-jurídicos que resultaban muy atractivos e interesantes para investigar, sin embargo, haciendo una reflexión acerca de los distintos problemas que se presentan todos los días en nuestra realidad social, advertimos que muchos de ellos se encuentran dentro de un ámbito espacial local, y más concretamente en la esfera del Municipio. Surgieron como es lógico, una cantidad importante de preguntas problematizadoras, que en la medida que se iban formulando develaban un escenario desafiante e ignoto, porque ha sido un terreno casi inexplorado, no obstante que día a día advertimos una serie de acciones y de servicios públicos que revelan su presencia y poder; —el alumbrado público, recolección de basura, la administración de mercados, etc.—, pareciera como si el valor e importancia jurídica y política del Municipio pasara inadvertida para la mayoría de los estudiosos del Derecho —sólo así se puede explicar por qué en la rama del Derecho Municipal no hay tantos estudios como en otras disciplinas de la ciencia jurídica, o que siga siendo concebida como parte del Derecho constitucional o administrativo—, como si su existencia la diéramos por presupuesta y en automático, a pesar de ser un pilar fundamental de nuestro acervo histórico-jurídico. Obviamos tristemente el papel fundamental que tuvo, tiene y eventualmente tendrá en nuestro sistema de gobierno y tradición democrática; si para reivindicarlo en su justa dimensión es necesario sacarlo de la ficción constitucional a la cual pareciera estar condenado, entonces, hagámoslo sin miedo.

La situación descrita nos obligó a plantearnos el tema que pretende abordar el presente ejercicio de investigación, a partir de la pregunta: ¿La garantía institucional de Municipio libre, consagrada en la formula del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realmente existe como tal en el México del siglo XXI (2016)?, la respuesta a la pregunta planteada es mucho más compleja que lo que imaginábamos en un inicio, es decir, no se resume a un simple y lacónico monosílabo, puesto que si la analizamos a la luz de lo establecido por nuestro sistema jurídico (**realidad ficta et pinta**) la respuesta se antojaría ociosa por obvia; sin embargo, si lo analizamos partiendo de la realidad (**fáctica**) de los 2,446 dos mil cuatrocientos cuarenta y seis municipios, distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional, advertiremos que esa “libertad” consagrada en favor del Municipio, evidencia una serie de dificultades que son producto entre otras cosas, de falta de precisión en cuanto a los límites y alcances del concepto, el cual es consignado a través de una fórmula inexacta en la hipótesis constitucional que establece el artículo 115, así como de sus relaciones intergubernamentales con la Federación y Entes Federados, que se traducen en mayor o menor medida, en perjuicio no solo del Municipio como unidad política y administrativa, sino también, y más grave aún, de sus propios ciudadanos.

Si de verdad es cierto, que el Municipio representa la base de la organización política, administrativa y económica de los Estados Federados, y por consiguiente de la propia Federación, y es por tanto la célula madre de la cual surgen y se integran los otros niveles de gobierno en nuestro sistema federalista, justo sería entonces que al Municipio le sea restituido todo el protagonismo que le corresponde, tanto porque nuestra Constitución Política así lo obliga, como por el hecho de que establece el ultimo reducto de libertad democrática dentro del Federalismo avasallante en que vivimos. Que nadie se cofunda, ésta es la exigencia, porque su origen y evolución en el mundo en

general, y en nuestro país en lo particular, es producto de una constante y permanente lucha.

Es cierto que el grado de democracia alcanzada por un país, es directamente proporcional al desarrollo económico, político y administrativo de sus municipios, e igualmente cierto es que, el reconocimiento, promoción y defensa de los derechos humanos y garantías individuales del ciudadano ocurre fundamentalmente en el ámbito de su vida diaria, de manera que el Municipio legitima en términos de gobernabilidad, la madures política, económica y administrativa de todo un país, quizá en éste punto es donde radica su verdadera importancia.

El presente trabajo de investigación tiene algunos años afinándose, es decir, ha sufrido diversas reestructuraciones en su esquema, ya que originalmente se enfocaba en un ámbito espacial muy local, —Morelia—, pero a medida que se fue profundizando, advertimos que el tema debía ser tratado desde una perspectiva más amplia —Estatat y Federal—, tanto porque el cauce natural de la propia investigación así lo exigía, como por el hecho de proponer una deconstrucción de la figura más emblemática que nuestro sistema federalista de gobierno contempla.

De manera que, el lector encontrará en los capítulos primero y segundo que integran éste ejercicio de investigación, un recorrido por los conceptos fundamentales de su figura, la evolución histórica a lo largo del tiempo, con el propósito de lograr una ubicación tempo-geográfica muy puntual, permitiendo una mejor asimilación del contenido.

En los capítulos tercero y cuarto, nos encontraremos con el análisis, contraposición y crítica de los conceptos torales del Municipio, sus alcances, limitaciones y tipología. En esta parte de la investigación ponemos en un contexto general la realidad fáctica y jurídica del Municipio.

Finalmente, establecemos a manera de conclusiones algunas reflexiones que constituyen la esencia de la investigación, esto es, las diversas consideraciones a las que arribamos a partir del análisis, reflexión y crítica de los diversos elementos que integran la investigación, su trascendencia, y la natural propuesta jurídica que pretende ofrecer una respuesta valida a la problemática identificada.

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

SUMARIO. 1.1. *Definición de Municipio.* 1.2. *Definición de Garantía Constitucional.* 1.3. *Definición de Libertad Municipal.* 1.4. *Definición de Ayuntamiento.* 1.5. *Definición de Cabildo.* 1.6. *Definición de Autonomía.*

1.1. DEFINICIÓN DE MUNICIPIO

El Municipio como institución jurídico-política, ha presentado a lo largo de su historia muchas definiciones, hay quienes lo explican en función de una teoría naturalista, hay quienes prefieren abordarlo desde una visión sociológica, y por supuesto que hay quienes lo definen a partir de una visión positivista, pero más allá del enfoque teórico que se pretenda dar a las definiciones que se le otorguen, unos y otros coinciden en mayor o menor medida en la importancia histórica que éste ha tenido en el mundo en general, y en nuestro país en lo particular; de manera que hecha la precisión que se antoja necesaria, y para efectos del desarrollo natural del trabajo de investigación que se realiza, ponemos a consideración algunas de las siguientes definiciones conceptuales, que por su naturaleza e importancia resulta obligado analizar.

Francisco Tena Ramírez, lo define como:¹ "...la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa"; en la definición del reconocido jurista encontramos sin duda un concepto que resulta claro pero muy general, porque si bien es cierto que el Municipio es una comunidad social, que posee un territorio bien delimitado, y que además posee capacidad política, jurídica y administrativa, no ahonda en las características mas destacables del Municipio, pudiendo incluso confundirse esta concepción del Municipio con la definición de Entidad Federativa.

¹ Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México 1984, p.158.

Por su parte, Gabino Fraga nos define al Municipio del modo siguiente: “Es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”²; éste autor deja ver claramente la función administrativa y de prestación de servicios públicos a cargo del Municipio, sin embargo, pareciera partir de una premisa que se antoja inexacta, esto es, definir al Municipio como una especie de delegación funcional y no como un ente jurídico-político en sí mismo; es decir, relega al Municipio a una mera herramienta de descentralización administrativa, relacionada con la prestación de los servicios públicos; por lo que resulta imprecisa, vaga y muy genérica dicha definición, ya que no solamente obedece a una necesidad administrativa, como lo hace notar Gabino Fraga, sino también a una serie de necesidades que están más allá de esa utilidad pragmática administrativa a la que se refiere el autor.

El maestro Rafael de Pina Vara menciona que: “...el municipio³ es un conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”; en esta estructura conceptual podemos advertir nuevos elemento en la definición de Municipio, siendo quizá el más importante el que refiere como “intereses vecinales”, porque ciertamente son estos los que justifican la existencia del Municipio; y la figura del Ayuntamiento, que es desde luego el órgano colegiado de gobierno del Municipio.

Ignacio Burgoa Orihuela, por su parte, 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”, de la definición del maestro Burgoa inferimos un elemento de suma importancia, el relativo a la ubicación co-existencial con el Estado,

² Fraga Gabino. Derecho Administrativo, México, 1984, Edit. Porrúa, p. 219.

³ De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho, México 1997, Edit. Porrúa, p. 375.

porque lo sitúa como elemento endógeno de éste, sin embargo resulta inexplicablemente dubitativo — circunstancia atípica en él—, al catalogarlo como una “especie de circunscripción territorial” y lo relega a una “simple forma” de descentralización de servicios públicos.

Dadas las definiciones hasta aquí expuestas, pretenderemos construir una definición propia, la cual proponemos en los siguientes términos: el Municipio es un ente Jurídico, con capacidad y patrimonio propio, que se constituye por un conjunto de habitantes, dentro de un ámbito espacial específico y bien determinado, regido por un órgano colegiado de gobierno llamado Ayuntamiento.

1.2. DEFINICIÓN DE GARANTÍA CONSTITUCIONAL

Intentar definir el vocablo de “Garantía Constitucional” representa un verdadero reto, sin embargo y para efectos de utilidad práctica, nos remitiremos su acepción más pura; así tenemos que, para el Maestro Ignacio Burgoa, la palabra “garantía” proviene del término anglosajón “warranty” o “warantie”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar⁴. (to warrant) el vocablo y el concepto se originaron en el derecho privado.

En el derecho público, afirma el mismo autor, la palabra garantía y el verbo garantizar, son creaciones institucionales de los franceses y de ellos las tomaron los demás pueblos.

Existe por tanto un problema real para tratar de definir de manera puntual el vocablo Garantía Constitucional, porque los propios teóricos e historiadores del derecho no han podido hacerlo, y esto se debe entre otras razones, a que

⁴ Burgoa Orihuela Ignacio. Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa, México, 1986, 20ª ed., pp. 161,162.

cada autor le da un enfoque personalísimo al vocablo, por ejemplo, para Jellinek existen 2 tipos muy claros de garantías de derecho público: las garantías sociales (religión, costumbre) y las garantías políticas (división de poderes).

Ignacio Burgoa precisa, que Kelsen identifica a las que él denomina como “las garantías de la Constitución”, como aquellos medios que se tienen para asegurar el imperio de la ley.

El Maestro Fix Zamudio⁵, por su parte, señala: “sólo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales”, y distingue perfectamente tres categorías diferentes entre sí, las cuales son: individuales, sociales e institucionales

En Nuestro sistema de gobierno, la Constitución Política Federal y los Tratados Internacionales que una vez aprobados forman parte de ella, representan la Ley suprema, es decir, el nivel más elevado en el escalafón jerárquico de las Leyes, y en este contexto, nuestra Constitución Federal como instrumento jurídico-político consagra un catálogo de Derechos y prerrogativas que la dogmática constitucional y la hermenéutica Jurídica definen como Garantías.

En nuestra tradición jurídica, nos dice Ignacio Burgoa: “...las garantías individuales⁶ según la postura ideológica adoptada en las constituciones que rigieron a nuestro país durante el siglo pasado se reputaron, en términos generales, como medios sustantivos constitucionales para asegurar los derechos del hombre”; es decir, tenían como propósito fundamental el ser el mecanismos constitucional para la protección y salvaguarda de los derechos del

⁵ Zamudio Fix Héctor. Juicio de Amparo, 2ª ed., México 1964, p. 58.

⁶ Burgoa Orihuela Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, 7ª ed. Porrúa, México 2003, pp. 182-184.

ciudadano en cuanto persona física, sin embargo y como el propio autor lo señala: "...a un lado de las personas físicas o individuales se encuentran las morales, cuya sustantividad y capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones las crea la ley, es evidente que cuando se ostentan como gobernados son titulares de garantías individuales, aunque tal titularidad parezca un paralogismo"⁷. En otras palabras, que tanto las personas físicas como morales, al ser sujetos de derecho, igualmente pueden gozar de las garantías consagradas en nuestro texto constitucional.

Por su parte, Rafael de Pina⁸ la define como: "Instituciones y procedimientos, mediante los cuales la Constitución Política de un Estado asegurara a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentran consagrados"; definición que en nuestra opinión es muy clara, sencilla pero también muy exacta.

Expuesto lo anterior, y para efectos estrictamente convencionales de la presente investigación, intentaremos estructurar una definición del vocablo "Garantía Constitucional" la cual proponemos del modo siguiente: son las instituciones y procedimientos que consagra el texto constitucional en favor de las personas físicas y morales, para asegurar el pleno ejercicio y goce de sus derechos, así como la prevalencia del propio estado de Derecho.

1.3. DEFINICIÓN DE LIBERTAD MUNICIPAL

La libertad, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española⁹, "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."; definición en la que podemos advertir la concepción teórica del vocablo "libertad", desde la

⁷ V. gr. Razonamiento falso.

⁸ Rafael de Pina. Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, México 1997, ed. 24ª., p. 299.

⁹ www.rae.es. [02-03-2016]

perspectiva individual de la persona, pero existe igualmente una acepción para las instituciones, y la propia Academia de la Lengua nos la precisa: “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 cual excluye cualquier otra forma de gobierno que no sea éste.

Ahora bien, Rafael de Pina nos dice: “Libertad es la facultad que debe reconocerse al hombre, dada su conducta racional, para determinar su conducta (*sic*) sin más limitaciones que las señaladas por la moral y el derecho”¹⁰; en la anterior definición se aprecia la visión iusnaturalista de este autor, pues nos habla de una facultad que debe reconocerse, es decir, existe antes de la propia norma, por condición de ser un hombre. La acotación que realiza al ejercicio de dicha facultad, está delimitada por dos elementos muy precisos, la moral y el derecho, en ese orden los ubica del Pina; en relación al derecho, podemos afirmar que es correcto, porque el fin que justifica la existencia del derecho es precisamente la de acotar la conducta humana, sin embargo, por lo que respecta a la moral (tradición romana) como elemento limitador de la libertad en cuanto facultad natural del hombre, creemos que aunque ciertamente la limita, también la contamina con su presencia, y esto es así, porque el elemento moral maneja valores que son más propios de la metafísica que de la ciencia del derecho, consideramos que si se vinculara con la ética (tradición griega) sería mucho más exacta. Friedrich Nietzsche lo explicó perfectamente cuando sentenció, “No hay fenómenos ni acciones morales, sino una apreciación moral de ellos.”

El Maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala respecto a la Libertad: “... 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

¹⁰ De Pina Rafael. *op. cit.*, p. 357.

inseparable de la naturaleza humana, como un elemento esencial de la persona.”¹¹; la presente definición no tiene desperdicio, pues incluye todo el espectro filosófico-jurídico que la contiene, y su vinculación como elemento consustancial a la persona, hay quienes afirman y con justa razón, que de todos los derechos humanos y garantías que tiene el hombre, esta es sin duda la más importante, más allá de vida misma.

El artículo 115 de la Constitución Federal contempla al Municipio “libre” como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, por consiguiente, nos dice Ignacio Burgoa “... el territorio de éstos se compone de circunscripciones espaciales que pertenecen a las entidades municipales sobre las que éstas, a través de sus órganos de gobierno, ejercen las funciones públicas...”

Respecto a la disposición invocada de “libre” nos precisa el mismo autor: “... esa “libertad”¹² municipal de ninguna manera debe interpretarse como independencia, sino como denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario de que los municipio disfrutan jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la Federación y del Estado Miembro a que pertenecen...”; de esta manera nos constriñe Burgoa a distinguir y ubicar bien la facultad de autodeterminación en los aspectos político, administrativo y hacendario, antes que una independencia desvinculada de las estructuras de las que forma parte.

La Constitución¹³ del Estado de Michoacán recoge igualmente en su artículo 111, en relación a la libertad municipal lo siguiente: “El Estado adopta como base de su división territorial, y de su organización política y

¹¹ Burgoa Orihuela Ignacio. *op. cit.*, p. 303.

¹² Burgoa Orihuela Ignacio. *op. cit.*, pp. 301-302.

¹³ Constitución Política del Estado de Michoacán, <http://transparencia.congresomich.gob.mx>, [consultado el 02-03-2016]

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”.

Al respecto Gabino Fraga nos menciona: “Es punto de particular importancia que 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, y en los términos de la propia Constitución debe basarse.”¹⁴

La anterior concepción legal se debe a que la ley recoge en su texto la teoría clásica, la cual concibe al Municipio como un ente con personalidad jurídica propia, y 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 garantistas actuales, tiene un significado trascendental, porque ciertamente da por sentada su preexistencia respecto de los estados o de la propia Federación, por lo que a éstos sólo les es dado reconocerle esa garantía institucional.

Por nuestra parte, proponemos como concepto de libertad *latu sensu*: Es la garantía jurídico-política que nuestra Constitución y sus leyes secundarias reconocen en favor de una persona física o moral.

Respecto de la libertad municipal, como garantía institucional, abordaremos en los siguientes capítulos el tema, por ahora nos limitaremos a señalar, que ésta garantía jurídico-política que nuestra Constitución consagra en favor de las personas morales y entes públicos, debe entenderse como la

¹⁴ Fraga Gabino. *op. cit.*, p. 222.

potestad plena para actuar en el ejercicio de sus facultades, sin coacción de ninguna clase; esta garantía institucional sustenta las bases de nuestro sistema federalista de gobierno.

1.4. DEFINICIÓN DE AYUNTAMIENTO

Llegado a este punto es conveniente señalar, que existe una tendencia generalizada a definir Ayuntamiento como un sinónimo del Municipio, nada más alejado de la realidad, porque son y representan conceptos diversos, como se identificará más adelante, bástenos citar algunos autores que al respecto nos ubican en su verdadero significado.

Ignacio Burgoa Orihuela nos dice respecto a la definición de Ayuntamiento: “Es un cuerpo representativo de los municipios (cabildos) integrado por un presidente, antiguamente llamado alcalde, varios regidores y un síndico, denominados también concejales.”¹⁵

Resulta particularmente importante la identificación que hace el tratadista de “cuerpo representativo”, es decir, un órgano colegiado donde se infiere 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/o Alcalde, una potestad unitaria que determina por su cuenta y riesgo, el destino de todo un Municipio.

Rafael de Pina, lo define como: “...la corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del Municipio.”¹⁶

¹⁵ Burgoa Orihuela Ignacio. *op. cit.*, p. 67.

¹⁶ De Pina Rafael. *op. cit.*, p.121.

Posada, citado por el mismo autor, lo definió como una "...corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal."¹⁷

En estas definiciones advertimos la naturaleza del Ayuntamiento, la responsabilidad de su representación y el objeto o fin que justifica su existencia.

Gabino Fraga por su parte nos dice: "El Ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante con facultades no solo de carácter consultivo, sino con facultades principalmente de decisión. El Presidente Municipal viene a ser el órgano ejecutivo por medio del cual se realizan los acuerdos del Ayuntamiento."¹⁸

Esta definición precisa de manera excepcional la facultad que tiene en cuanto órgano colegiado, al adjetivarlo precisamente como un cuerpo deliberante, es decir, que el cuerpo que pondera de manera acuciosa las decisiones que atañen al interés de la colectividad municipal, dejando en el carácter de órgano ejecutor al Presidente Municipal.

Teresita Rendón Huerta Barrera nos dice: "El Ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio."¹⁹

Expuestas aquí las diferentes concepciones de Ayuntamiento, intentaremos estructurar una definición propia, clara y sencilla, donde puedan confluir las ideas más significativas de todos los tratadistas mencionados; así tenemos que, Ayuntamiento es el órgano colegiado representativo de un

¹⁷ cit. pos. De Pina Rafael. *op. cit.*, p.223

¹⁸ Fraga Gabino. *op. cit.*, p. 223.

¹⁹ Rendón Huerta Barrera Teresita. Derecho Municipal, Edit. Porrúa, México 2007, p.15.

Municipio, con facultades consultivas y de decisión que atañen al interés de la colectividad municipal.

1.5. DEFINICIÓN DE CABILDO

Una vez estructurado el concepto de Ayuntamiento, se antoja casi automático la definición del termino Cabildo, sin embargo, nos resistimos a caer en la tentación de hacerlo sin antes realizar un par de precisiones al respecto; en nuestra tradición histórico-jurídica se hace referencia de manera permanente y sistemática al vocablo cabildo como si fuera éste sinónimo de Ayuntamiento; así por ejemplo tenemos, que Pedro Emiliano Hernández-Gaona nos refiere: “...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, y en todas éstas debía instalarse un Cabildo o Ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana...”²⁰

Ahora bien, la palabra Cabildo²¹ proviene del latín “*capitulum*”, vocablo con que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia, en algunas ocasiones se designaba con ésta palabra a la propia sala de juntas dónde se celebraban las reuniones. Por lo que dicha palabra significa cuerpo o corporación o junta de capitulares.

En estos días vemos, que el Cabildo se forma cuando en sesión de trabajo se reúnen todos los integrantes del Ayuntamiento; de tal forma que si definimos con nuestras propias palabras el vocablo “Cabildo”, diremos que es el conjunto de integrantes del Ayuntamiento que se reúnen mediante sesión de

²⁰ Hernández Gaona Pedro Emiliano. Derecho Municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1991. p. 15.

²¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. www.rae.es. [18-04-2016]

trabajo para deliberar todas las cuestiones relativas al interés general del Municipio.

1.6. DEFINICIÓN DE AUTONOMÍA

El término autonomía, nos dice el diccionario de la real academia de la lengua, es “la potestad que, dentro de un Estado, tienen los municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.”

Por su parte, Rafael de Pina señala: “...es la potestad²² que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, 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 por los ciudadanos.”

En la anterior definición, de Pina nos ubica dentro de la potestad del Estado, y la vincula a un fin específico que es precisamente el de gestión de recursos en su sentido más amplio, mediante la organización ciudadana.

Ignacio Burgoa Orihuela, por su parte nos dice con relación a éste mismo vocablo: “concepto²³ 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 única 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.”

²² De Pina Rafael. *op.cit.*, p. 60.

²³ Burgoa Orihuela Ignacio. *D. op. cit.*, p. 116.

Esta definición en nuestra opinión resulta más exacta, porque parte del significado etimológico original y lo desglosa en términos de facultad del Estado, para autorregularse, distingue incluso en un obligado ejercicio de comparación, entre soberanía y autonomía, a la par de exigirnos no confundir un vocablo con otro.

A mayor abundamiento señala: "...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..."²⁴.

En la opinión de citado autor, al identificar esa marcada diferencia entre ambos vocablos nos ofrece una visión que se antoja heterodoxa en extremo, al referirse a la carencia de la soberanía estatal en función de lo que identifica puntualmente como una "restricción de su función 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 hoy costumbre el concebirla e incluso como tal es consignada las propias Constituciones²⁵ Estatales.

Al ahondar en el tema 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

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ v. gr. Michoacán como todos los Estados del país cuentan con una Constitución Política que consigna la calidad de Estado Soberano.

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.”

De lo anterior podemos inferir, no solo las diferencias entre ambos conceptos, sino también concluir que una entidad federativa que forma parte de la federación puede ser autónoma —como de hecho sucede—, pero nunca será soberana, en otras palabras, nuestra visión tradicionalista y jactanciosa de invocar una soberanía estatal es simplemente una visión distorsionada de la realidad jurídico-política de nuestro sistema federalista de gobierno.

La tesis anterior pareciera sustentar lo afirmado por Emilio Rabasa, cuando sentenció: “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...”²⁶

Ahora bien, hay quien contradice esta postura, porque consideran que el Ayuntamiento sí ejerce soberanía, toda vez que sus autoridades legalmente constituidas expresan la voluntad popular a través de una elección directa, la

²⁶ Rabasa Emilio. La Constitución y la Dictadura, Edit. Porrúa, México 2002. p. 223.

cual es en si misma una expresión de la propia condición soberana que radica esencial y originalmente en el pueblo, tal y como lo propone Jacinto Saya Viesca.

Antonio María Hernández señala: “En el concepto corriente de autonomía suelen andar confundidas 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.”²⁷

Para Carrera Justíz²⁸, citado por Antonio Hernández, la autonomía es: “...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.”; bajo esta premisa advertimos, que la autonomía se refiere a una libertad acotada en aras del poder federal, y constituye esta circunstancia uno de los temas que el presente trabajo de investigación pretende cuestionar, sobre la base de la injerencia sistemática y permanente de los poderes federales y estatales en la esfera municipal que trastocan el ámbito de su libertad institucional.

Por otra parte, Jacinto Faya Viesca²⁹ nos enumera algunas de las consideraciones con relación a la autonomía, y al respecto señala: “la autonomía comprende la autoformación, es decir la capacidad de los municipios para darse, en gran parte sus propias reglas de organización”; lo que en

²⁷ Hernández María Antonio. Derecho Municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2003, p. 290.

²⁸ *cit. pos*, Hernández Antonio p. 300.

²⁹ Faya Viesca Jacinto. La Autonomía Municipal, Instituto de Investigaciones jurídicas, U.N.A.M., México 2003, p. 56.

términos generales representa un tema convergente; realiza una serie de precisiones en relación con la autonomía que vale la pena citar *ad literam* porque no tienen desperdicio: “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.”; en éste catálogo de lo que bien podríamos identificar como los elementos esenciales de la autonomía; nos damos cuenta de la trascendencia que tiene el vocablo, tanto en términos dogmáticos como histórico-sociológicos, y con los cuales coincidimos plenamente, tanto por el hecho de encontrar una afinidad conceptual respecto al tema, como también porque la línea argumentativa que se intenta abordar en el presente trabajo, parte de algunas de éstas significativas premisas.

Analizadas las diferentes opiniones respecto a la palabra Autonomía, y advertidos que resulta particularmente complejo ofrecer una definición única que se tenga por válida, sin embargo, para efectos estrictamente prácticos del presente ejercicio de investigación, diremos que la definición aportada por el maestro Burgoa es en nuestra opinión la que mayor satisface los requisitos tanto formales como doctrinales, es decir, la Autonomía debe ser entendida

como la facultad Constitucional que tienen un ente u órgano de gobierno para darse así mismo sus propias leyes. *Contrario sensu*, cuando los entes u órganos del Estado carecen de esa facultad auto-regulativa, decimos entonces que no son autónomos por no ser ellos mismo quienes se dotan de sus propias normas jurídicas o leyes, esto desde luego supone una controversia que implica al menos dos posibilidades: la primera, que todos los ordenamientos jurídicos independientemente de su naturaleza y características sean considerados como leyes; y la segunda, que solo aquellos ordenamientos jurídicos que sean producto de un proceso legislativo —iniciativa, discusión, dictamen, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia—, sean considerados como tales, no obstante que esta y otras cuestiones las abordaremos mas adelante, juzgamos conveniente precisar desde estos momentos que nos decantamos por la primera de ellas, por ser mas garantista e incluyente y en términos de función publica de relevancia fundamental.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

SUMARIO: 2.1. *Origen del Municipio*, 2.2. *El municipio en Roma*, 2.3. *El municipio En España*, 2.4. *En el México precortesiano*, 2.4.1. *En la colonia*, 2.4.2. *En el México independiente*, 2.4.3. *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, 2.4.3.1. *La Constitución de 1824*, 2.4.3.2. *La Constitución de 1836*, 2.4.3.3. *La Constitución de 1857*, 2.4.3.4. *El Estatuto provisional del imperio mexicano*, 2.4.3.5. *El Municipio a finales del siglo XIX*, 2.4.3.6. *El Municipio en el México post-revolucionario*, 2.4.3.7. *El Municipio en el México contemporáneo*, 2.4.3.8. *Las reformas Constitucionales de 1976 y 1977*, 2.4.4. *Las reformas Constitucionales de 1982*, 2.4.4.1. *Las reformas Constitucionales de 1987 y 1999*, 2.4.4.2. *La reforma Constitucional de 2001*, 2.4.4.3. *La reforma Constitucional de 2008*, 2.4.4.4. *La Reforma Constitucional de 2014*, 2.4.4.5. *El Municipio en la Constitución vigente*.

2.1. ORIGEN DEL MUNICIPIO

Cuando nos referimos al Municipio, casi de manera automática una serie de ideas se vienen a nuestra mente, pues representa sin duda el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos. Intentar indagar respecto su origen, evolución histórica y realidad actual en nuestro sistema federalista de gobierno, es sin duda indagar en la genealogía de una institución particularmente interesante, que tiene mucho que decirnos, aportarnos y también por qué no decirlo, reprocharnos.

Propios y extraños advierten la importancia del Municipio y quizá por ello nos dice Pedro Emiliano Hernández-Gaona: "...la actividad que tiene el Municipio en el desarrollo político económico, social y cultural dentro del Estado, ha propiciado que tanto juristas, sociólogos, politólogos, economistas, historiadores y legisladores, lo estudien con gran pasión y esfuerzo a fin de proponer nuevas alternativas para un mejor funcionamiento del mismo.", esto es lo que pretendemos hacer en este trabajo de investigación, analizarlo con gusto

y pasión como quien indaga en la línea genealógica de un ser muy querido y del cual sólo se tienen referencias muy distantes e inciertas.

El ser humano ve en el mundo que lo rodea una serie de amenazas y problemas potenciales, que de manera individual no puede enfrentar satisfactoriamente (comida, refugio, protección), por lo que ante el riesgo natural que implica la supervivencia del hombre, surge la necesidad de formar grupos, lo que tanto historiadores como sociólogos identifican como la primigenia y natural tendencia humana (gregaria); en éste sentido, el primer grupo que se forma es la familia, como un conjunto de individuos que comparten un vínculo común de sangre, y son los grupos de éstas familias las que al unirse constituyen comunidades y sociedades.

Al respecto es importante acotar, que Carmona Romay, citado por Antonio María Hernández³⁰, distingue puntualmente la diferencia entre comunidad y sociedad, entendiendo a la primera como aquella que se forma de manera natural y original, y a la segunda como derivada y artificial.

Pero además de la familia, encontramos en éstas comunidades y sociedades otro tipo de personas identificadas como colectivas o morales, llamadas también empresas, que se componen de la unión de dos o más personas que combinan sus recursos y sus esfuerzos para lograr una finalidad de lucro o de mejoramiento de la colectividad en general.

Las sociedades civiles y las mercantiles, las escuelas y las instituciones sociales o artísticas de cualquier género, nos muestran una amplia gama de su existencia dentro del gran núcleo social, que es el Estado, de las pequeñas, medianas y grandes comunidades que forman los hombres.

³⁰ Hernández María Antonio. *op. cit.*, p. 182.

Dentro de esas comunidades se destaca una institución, el Municipio, que en nuestra tradición romano-germánica surge orgulloso como una demarcación política territorial para lograr el mejoramiento de sus habitantes; es llamado también comunidad natural, porque existe, según lo refiere Francisco Porrúa Sánchez, “siguiendo los impulsos de la naturaleza del hombre, ya que no son creaciones artificiales del arbitrio caprichoso, sino el resultado necesario y natural de la vinculación que pretenden los seres humanos al reunir sus esfuerzos y recursos, en esos grupos diversos, para obtener su mejoramiento material y espiritual”.³¹

Ahora bien, no existe un consenso entre los especialistas, respecto a dónde y cuándo surge el Municipio, algunos lo ubican en el antiguo Egipto, otros en Grecia, y otros más en la antigua Roma, sin embargo, la mayoría de los investigadores lo vinculan con ésta última, como lugar y momento preciso de su expansión territorial.

2.2. EL MUNICIPIO EN ROMA

El Municipio como institución, surge en la antigua Roma; Antonio María Hernández³² nos precisa, que ésta tras ser una ciudad, se amplió a los pueblos de Lacio, y luego a toda Italia, después dominó a Grecia, España, Las Galias y más tarde a todo el mundo conocido. Derivado de sus relaciones con las tierras conquistadas, surgieron dos tipos de relaciones: la sumisión (*deditii*) y la alianza (*socii*), se dio por tal motivo una muy clara distinción entre ambos, los primeros fueron los súbditos *deditii*, quienes nos dice el autor, después de haber pronunciado la fórmula de “*deditio*”, entregaron al pueblo romano sus personas, sus murallas y sus ciudades, sus aguas y sus dioses, siendo gobernados por un “*praefectus*” enviado desde Roma; mientras que los segundos, eran

³¹ Porrúa Sánchez Francisco. *Teoría del Estado*, Edit. Porrúa, México, 1985, p. 227.

³² Hernández María Antonio. *op. cit.*, p. 92.

identificados como los aliados, “*foederati*” o “*socii*”, que conservaban su régimen municipal, sus instituciones, pero en virtud de la formula “*majestatem populi romani comiter conservato*”, recibían ciertas ordenes de Roma, pagaban impuestos y además sus magistrados debían rendir cuentas al Gobernador de la provincia; es precisamente en este momento y con motivo de estas relaciones que se constituye el Municipio, por cuanto a que es precisamente la configuración de un gobierno local inserto en un orden de gobierno superior.

Pero más aún, señala éste autor, que “las cargas económicas de Roma hacia las ciudades que debían contribuir se llamaba *munera*, y de ahí derivó el nombre de *munícipes* a los habitantes de esas ciudades y de *municipas* a ellas”; es decir, que fue el derecho de conquista romano quien acuña como producto de un impuesto³³ el término Municipio.

Teresita Rendón Huerta nos dice respecto del municipio en Roma, “Ningún pueblo en la historia de la humanidad ha tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del Derecho, como Roma. De esta cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental. Tan sólidos y fundamentales son sus fundamentos, que hoy día prevalecen íntegras muchas instituciones como fueron concebidas, o con circunstanciales y leves modificaciones. Por ello el Derecho Romano se califica encomiásticamente como la propia razón escrita. Aquí por primera vez encontramos la figura del Municipio como Institución jurídica...”³⁴

Por otra parte, J. Andrade Eduardo Sánchez señala: “En la bibliografía hay coincidencia en cuanto a que Roma es la cuna del Municipio, cuyas características sobreviven hasta nuestros días...”³⁵.

³³ *Id est*, El Origen de la vinculación histórica del Municipio con los impuestos.

³⁴ Rendón Huerta Barrera Teresita, *op. cit.*, p. 55.

³⁵ Andrade Sánchez J. Eduardo. Derecho Municipal, Edit. Oxford, México 2006, p. 12.

De lo expuesto por los citados autores podemos válidamente concluir, que el origen histórico de Municipio lo encontramos en Roma, es aquí precisamente donde surge a la vida jurídica como una organización política y de gobierno.

2.3. EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

Teresita Rendón Huerta 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 conservados entre los mozárabes, la división de los hombres 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...”.³⁶

Resulta particularmente importante la frase utilizada por la tratadista, que pareciera tan enfática como concluyente, al señalar: “Considero más aceptable la explicación del nacimiento del Municipio en España, al principio de la reconquista del territorio español en poder de los árabes, ya que es hasta entonces cuando el Municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político”.³⁷

J. Eduardo Estrada Sánchez³⁸ por su parte asegura: “el territorio de la península ibérica fue conquistado por Roma y de ahí la estrecha vinculación entre la institución romana del municipio y su desarrollo en España, por cuyo intermedio llegó a nuestro país.”

La expansión romana por el actual territorio español se inició varios siglos antes de Cristo, en plena época de la República, y se afirman en el año de 133 a.C. con la caída de Numancia; a partir de entonces, los romanos van imponiendo su organización sobre los núcleos urbanos ya existentes y durante los primeros tiempos del imperio concedieron privilegios a quienes habían colaborado con ellos en la etapa de la conquista, creando importantes diferencias entre las distintas ciudades. Así, a las que habían demostrado su

³⁶ Rendón Huerta Teresita, *op. cit.*, p. 78.

³⁷ *Idem.*

³⁸ Estrada Sánchez J. Eduardo, *op. cit.*, p. 13.

adhesión desde el principio, se les premio con la máxima categoría urbana: la del Municipio. Por el contrario, las que resistieron a la conquista fueron consideradas como estipendiarias, es decir, estaban obligadas a pagar un tributo o “*stipendium*”.

De lo anterior tenemos, que el Municipio como institución surge en Roma, y su expansión conquistadora hace que se instaure en la propia península Ibérica, lugar de donde fue posteriormente importada hacia América y por supuesto México.

La decadencia del Municipio en España se observa a finales del siglo XIII y durante el siglo XIV, afirma Teresita Rendón Huerta, “...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.

Diversas medidas anti localistas adoptadas por los reyes, entre ellos Don Alfonso X, el sabio, y 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 en España, cuando se produjo el descubrimiento de América.

Vemos por tanto como el Municipio, desde entonces hasta nuestros días, representa el último reducto —y quizá el más importante—, de las libertades de

los ciudadanos frente a los gobernantes, más allá de la época histórica y régimen de gobierno del que se trate.

En éste orden de ideas surge la pregunta ¿qué tan deplorables eran las condiciones del Municipio cuando se da el descubrimiento de América?, la respuesta quizá la encontramos en lo que expone la propia Teresita Rendón Huerta: “El mismo año en que Granada caía en manos de los reyes católicos, hicieron éstos regalo a la orbe —que nunca hasta ese momento pudo ser llamado así con propiedad—, de un nuevo mundo.

El protagonista de esta historia fue Cristóbal Colón; patrocinadores de la empresa, los reyes católicos, en especial Isabel que mostro más entusiasmo por ella, la empresa de Colón adquiere envergadura nacional. Ante España que al terminar la guerra con el moro debió sentir que faltaba una ambición a su idiosincrasia épica, se ofrece una nueva sublime misión; la de descubrir, conquistar y colonizar un nuevo mundo. No importa que se desangrara en el colosal empeño. El esfuerzo valía la pena. Los Reyes Católicos no mermaron al principio los derechos otorgados a Colón en las Capitulaciones, pero ante el desgobierno de las colonias, decidieron, aconsejados por Juan Rodríguez de Fonseca, verdadero fundador del Consejo de Indias³⁹, establecer como primeros organismos gubernamentales, municipios y audiencias. La primera de éstas fue la de Santo Domingo en 1510, cuya jurisdicción comprendía las Antillas y la costa de tierra firme y el primer Municipio fue el fundado por Cortés en la Villa Rica de la Veracruz en 1519”.

Es el Municipio, por tanto, quien representa la institución con mayor tradición jurídica en nuestra historia nacional y quien también cuenta con el origen democrático más puro, tal y como lo afirma el Maestro Tena Ramírez: “El

³⁹ V. gr. El Real y Supremo Consejo de Indias, conocido simplemente como Consejo de Indias, fue el órgano más importante de la administración indiana (América y las Filipinas), ya que asesoraba al Rey en la función ejecutiva, legislativa y judicial. www.wikipedia.com. [09-05-2916]

primer acto de gobierno de Hernán Cortés al pisar tierra mexicana, fue la fundación de la Villa Rica de la Veracruz, con un cabildo propio, quién al otorgar al conquistador, en ausencia del Rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista.”⁴⁰

Mucho se especula por parte de algunos estudiosos de las ciencias jurídicas, quienes ven en la creación del Municipio en México un acto político y de estrategia militar, que permitió al conquistador legitimarse así mismo de cara a sus tropas y a las autoridades de la corona española, una forma muy “conveniente” de arrogarse las facultades de las que hasta entonces carecía, para emprender la dominación de las nuevas tierras que conformarían el Virreinato de la Nueva España.⁴¹

2.4. EN EL MÉXICO PRECORTESIANO

El poderío de los pueblos mesoamericanos les permitió lograr avances significativos en los campos de las ciencias y las artes (astronomía, agricultura, arquitectura etc.), de manera que, cuando se habla de su organización social, se puede hacer con la certeza de que constituían sociedades perfectamente bien estructuradas, pues por un lado se encontraban los nobles, sacerdotes y guerreros, como la casta privilegiada, y por otro lado existían los agricultores, artesanos y comerciantes. Es lógico suponer por tanto, que ante esta realidad la organización social estuviera estrechamente ligada a un ámbito espacial determinado, algo que bien pudiéramos identificar como un “proto-municipio” americano, el cual presenta algunas características que son sumamente interesantes, así por ejemplo tenemos la referencia que al respecto hace

⁴⁰ Tena Ramírez Felipe. *op. cit.*, p. 147.

⁴¹ *Id. est.* El virreinato fue una institución local y administrativa de la [Corona de España](#), creada a finales del [siglo xv](#) para el gobierno de sus posesiones en América.¹www.wikipedia.org [09-05-2016]

Teresita Rendón Huerta Barrera: “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”.

Salvador Toscano dice, que *calpulli* significa *barrio y linaje* congregación de *callis*, casas. El *calpulli* es, dicen -Muñoz y Ruiz Massieu- un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, cuyo origen está en las tierras que poseen, que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes.

El *calpulli* estaba sujeto a los jefes aztecas llamados *tlatoanis*, quienes ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal, gobernaban según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester la confirmación de los reyes de México, Texcoco o Tlacopan, según su caso.

Se señalan como características de los *calpullis*, los siguientes:

- a) Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.
- b) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.
- c) Unidad económica, que como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir la totalidad de los tributos.
- d) Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.

e) Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierra y a la supervisión de obras comunales.

f) Sub-área de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres actividades, etcétera.

g) Institución política con representantes del gobierno central y con alguna injerencia en él.

h) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios.

Las características y funciones de *calpulli* llevan a la conclusión, que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el Municipio; sin embargo, en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero jamás podría ser equiparada esa noción, a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy en día, como una institución municipal.”

Más revelador aún resulta la conclusión a la que llega Teresita Rendón Huerta Barrera, cuando nos dice, “el *calpulli* fue una forma de organización superior y más consciente, que el propio Municipio traído por los españoles”.

El *calpulli*⁴² representa por tanto el antecedente histórico natural del Municipio en México, que como advertimos, tenía varios aspectos, sociales, culturales, económicos, políticos y hasta religiosos.

⁴² *Id. est.* Recibió el nombre de “calpulli”, “casa de gran tamaño” en lengua nahualt, el territorio que correspondía a un grupo familiar o clan, integrado por descendientes de un antepasado en común, de igual linaje, en el territorio de México, correspondientes a las tribus de aztecas o mexicas, antes de la [conquista](#) española.

v. gr. Cada “calpulli”, era una unidad [política](#), religiosa y militar, dentro de las ciudades, que se reunían en torno a un [patriarca](#) o jefe y disponía de tierras de cultivo. Eran autosuficientes, y el trabajo, de tipo comunitario. www.deconceptos.com

2.4.1 EN LA COLONIA

Estudio aparte merece el Municipio en esta época de la historia, tanto porque las instituciones jurídicas y políticas importadas de la metrópoli habían sido arraigadas en la ideología de una tierra nueva, como por el hecho de que muchas de esas instituciones se habían mestizado con las propias mesoamericanas, al respecto resulta particularmente ilustrativo lo que J. Eduardo Andrade Sánchez⁴³ nos precisa: “...mientras el Municipio languidecía en la península ibérica, sus características propias habrían de trasplantarse a tierras americanas que, en el caso de lo que habría de llegar a ser México, fue el resultado de una hábil estratagema de Hernando de Cortés —que así era su nombre original—, para dar visos de una legalidad a la conquista que emprendió hacia el interior de las tierras a las que había arribado por la costa del Golfo de México.”

Desde la isla de Cuba se preparaban 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 interesante es 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 e 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.

⁴³ Andrade Sánchez J. Eduardo, *op. cit.*, p. 25.

Con suma rapidez se dedicó Cortés a preparar su salida desde Santiago, de donde zarpó 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.

Estos hechos son importantes porque explican en gran medida la fundación del primer municipio en el suelo mexicano, como en muchos acontecimientos de la historia de nuestro país; la simulación desempeñó un papel central en la fundación del primer Municipio en tierra firme americana. Cortés había salido de Cuba el 19 de febrero de 1519 en situación 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 soldados 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 municipio para elegir en él un cabildo que lo dotara de autoridad necesaria para emprender la conquista”.

No es por tanto inexacto afirmar, que la creación del primer Municipio de la América continental fue producto de una insubordinación, conjugada desde luego con un antecedente de disputas familiares, en donde el genio y astucia de Cortés, hábilmente le permiten 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 por cierto, porque la figura que representa la piedra angular del federalismo mexicano, fue también la protagonista de la conquista de México—. Por otra parte, Bernal Díaz del Castillo, en su obra “Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España” señala que “Cortés dispuso todo para la

designación de los alcaldes y regidores del ayuntamiento recién creado y luego hasta se hizo rogar antes de que se le entregaran los nombramientos ya mencionados, y lo más importante para él: hizo aprobar que se le entregaría “el quinto de lo que hubiese, después de sacado el quinto real”.

Es de llamar la atención, que además de astuto estratega militar y genio político, Hernando de Cortés fue un gran comediante, porque dentro de esa farsa ingeniosamente elaborada, representaba bien su papel, haciéndose del rogar lograba imprimir un mayor dramatismo al momento —el propio genio narrativo de Moliere, el más grande comediógrafo de todos los tiempos, no habría podido escribir mejor la escena —, y finalmente ante los vítores de sus soldados, aceptar el dichoso nombramiento, no sin antes eso sí, asegurarse el correspondiente pago por sus valiosos servicios a la corona hasta por el cinco por ciento de lo que “hubiese”; la virtuosa acción de anteponer su interés personal al de sus señores reyes, como un acto de obediencia y disciplina militar, no era precisamente lo que más distinguiera al conquistador, tal y como la historia bien puede dar cuenta de ello.

J. Eduardo Andrade nos abunda en el tema al indicar: “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 -hoy ciudad de México-, 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.

Las fuentes más antiguas para el conocimiento de la organización municipal en nuestro país, 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, su lugarteniente o la persona designada al efecto por el rey, ya que en estos reinos no había fueros de poblaciones ni señores feudales en quienes se hubiera delegado esa facultad, pues aún no se creaba el Marquesado del Valle en favor de Cortés y sus sucesores. Los nombramientos de los funcionarios se hacían cada día primero del año”⁴⁴.

Las ordenanzas fueron expedidas por Cortés, en su carácter de Capitán General y Gobernador 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 debieran contar con 12 regidores⁴⁵, 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 debían 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 de 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, en este sentido, el ordenamiento jurídico más antiguo en materia de derecho municipal, en nuestro acervo jurídico nacional, y con el cual se regulaba todo lo relativo a su actividad, integración, función, tiempo del cargo, etc.

⁴⁴ Andrade J. Eduardo, *op. cit.*, p. 26.

⁴⁵ *Id. est.* Cantidad casi similar a la actual en el Municipio de Morelia que cuenta con 13 regidores.

Fue también una manera eficaz, mediante la cual Cortés, en su carácter de Gobernador de las nuevas tierras, garantizaba la continuidad en el proceso de colonización e incentivaba lo que bien puede calificarse como “estadía imperativa” de los migrantes peninsulares hacia la Nueva España.

Al decir de Miguel Macedo: “el municipio fue casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después.”⁴⁶

La referencia citada por el maestro Tena Ramírez, representa la crítica más álgida que se hace al Municipio, pues desde la época del México colonial y hasta nuestros días, el Municipio ciertamente ha tenido que remar contra corriente para reivindicarse en la posición que histórica y constitucionalmente le corresponde.

2.4.2. EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

El México independiente surge a la vida con más dudas que certezas, pues si bien es cierto que ese día glorioso 27 de septiembre de 1821, el mundo recibía a una nueva nación independiente que se había gestado a lo largo de tres siglos de dominación española, cierto también es que muchas de las instituciones tanto jurídicas como políticas de la Nueva España, pervivirían en lo más profundo del pensamiento del México soberano; y lo que en cierta medida explica también, el fallido intento de Agustín de Iturbide de constituir un imperio, pretendiendo con ello no romper 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, pero habrá que reconocer en justicia

⁴⁶ Cit. pos. Tena Ramírez Felipe. *op. cit.*, p.148.

que era el paso más lógico, tomando en consideración el sistema monárquico del que hasta entonces se procedía y no un sistema federal, cuyo principal exponente era encarnado por nuestro vecino norteño, Estados Unidos de Norte América—, esa inferencia histórica se puede advertir al menos.

Después de tres siglos de virreinato nos dice Teresita Rendón Huerta: “El municipio se encontraba en completa crisis, ya que sus facultades eran muy limitadas y la autonomía les estaba vedada.”⁴⁷

En 1808 empiezan a surgir ciertos brotes de hacer volver la atención hacia los Municipios; Nava Otero, en su obra *Cabildos de la Nueva España en 1808*, refiere un acontecimiento importante al señalar que los cabildos municipales se levantaron en protesta por la intervención francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales, y la proclamación de reconocimiento a la soberanía de los pueblos. Su repudio fue completamente manifiesto y definitivo, expresando el sentir de los diferentes estratos sociales. Esto se ha interpretado en un sentido amplio, como un deseo de libertad propia, pues en el fondo el sentir de estas instituciones fue a independencia de España, y así lo expresaron con toda claridad poco después, en 1810, ante el virrey y el ayuntamiento de la ciudad de México.”

El Municipio ha sido, como expresamos en líneas precedentes, un verdadero protagonista de la historia de México, y tanto es así que una paradoja histórica lo convierte en el promotor de la conquista⁴⁸, —hay que recordar que fue el primer acto de gobierno que realizó Cortés para legitimarse—, y fue también el gran impulsor de la independencia nacional, como nos damos cuenta de lo señalado por la Maestra Teresita Rendón, es precisamente en el epicentro

⁴⁷ Rendón Huerta Teresita. *op. cit.*, p. 105.

⁴⁸ Parafraseando al tenorio de José Zorrilla, bien podría decir el Municipio a los pueblos americanos: “Si buena vida os quite, buena libertad os di.”

municipal de los cabildos, donde surge la llama libertaria que se alza desafiante reclamando la soberana de los pueblos.

En éste mismo sentido se pronuncia Andrade Sánchez, al afirmar: “Lo 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”.⁴⁹

2.4.3. EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA

La investigadora Teresita Rendón Huerta nos refiere: “El decreto para la libertad de la América mexicana, también conocida como la Constitución de Apatzingán, por haber sido sancionada el 22 de octubre de 1814, en ese lugar, plasma los fundamentales principios de la ideología insurgente y la que en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la constitución española de 1812, diverge radicalmente en ésta en cuanto que tendió a dotar a México de un Gobierno propio independiente de España, como lo soñó Hidalgo”.

Es en otras palabras, la materialización de los postulados de la constitución gaditana y la ideología insurgente pregonada por el padre de independencia nacional, y llevada a la cúspide del pensamiento libertario por el

⁴⁹ Andrade Sánchez J. Eduardo. *op. cit.*, p. 110.

verdadero ideólogo de la independencia de México, el prócer más grande que jamás haya pisado tierras americanas, Don José María Morelos y Pavón, el gran Siervo de la Nación.⁵⁰

No obstante lo cual, la Maestra Rendón Huerta es particularmente clara al señalar sin eufemismos históricos lo siguiente: “Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país”.

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

2.4.3.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1824

La primera Constitución formal del México Independiente, viene a constituir un referente obligado por cuanto a que representa el primer ejercicio político de la nueva nación, y es este precisamente 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 la Maestra Teresita Rendón Huerta Barrera expone: “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

⁵⁰ Orgullosamente Moreliano.

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 “reassume su soberanía”.

En opinión de algunos historiadores, fue un documento político que plasmaba las ansias libertarias de la nación mexicana, que emulaba en gran medida otro ordenamiento jurídico-político; la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, y representaba un hecho atípico porque no fueron los Estados, del pacto federal, quienes hacían surgir la Federación, sino fue la Federación quien hizo surgir los Estados⁵¹, en otras palabras, nuestro federalismo surgió exactamente a la inversa de cómo surge de manera natural en los Estados Unidos.

En un hecho sin precedentes, el segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y pocos meses después, el 3⁵² 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 los Estados considerados como entidades federativas.

Raymundo Robles Martínez señala que la constitución de 1824 dejaba en libertad a las entidades federativas para organizar su gobierno y administración interior: “...como lo podemos ver en la fracción I del 161.

⁵¹ *Id. est.* Una especie de federalismo a la inversa.

⁵² Existen discrepancias en la fecha entre quienes señalan el 31 de enero y el 3 de febrero.

*ART. 161.- Cada uno de los estados tiene obligación:
I. De la organización de Gobierno y administración interior, sin oponerse a ésta Constitución ni al Acta Constitutiva.*⁵³

No obstante que —formalmente—, la Constitución de 1824 fue, como hemos dejado claro, el primer documento jurídico-político del México independiente, este ordenamiento no recogía las justas demandas que en materia municipal se habían gestado desde la época colonial, y las cuales habían sido incluidas en la propia Constitución Gaditana; la razón nos la ofrece el Maestro Héctor Chávez Gutiérrez, quien nos menciona: “Para los primeros meses de 1824, el impulso que había tenido inicialmente durante 1820 y 1821, la Constitución de Cádiz como marco para la elección de ayuntamientos, estaba en franco declive. Frente al explosivo crecimiento y multiplicación que se había dado bajo el cobijo del texto gaditano, era evidente que ya no había tanto entusiasmo para la formación de nuevos ayuntamientos, y era también notorio que aquellos pueblos que querían formar uno, tenían que pasar por el filtro de la Diputación Provincial, que era la instancia que tenía la última palabra para su creación o no.”⁵⁴.

Es particularmente interesante la visión que nos muestra el Maestro Chávez Gutiérrez, al precisar sin cortapisas, que la primera Constitución del México Independiente simplemente omite recoger en su texto el justo reclamo para reivindicar a los municipios en la posición que les correspondía; grave e inexcusable error del Constituyente sin lugar a dudas.

⁵³ Robles Martínez Reynaldo. *op. cit.*, p. 87.

⁵⁴ Chávez Gutiérrez Héctor. *El/Los Enigmático(s) Ayuntamiento(s) Pirinda(s) de Jesús y san Miguel del Monte (1824-¿1827?)*, Edit. Cien pozuelos y otros, México 2016, p. 71.

2.4.3.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1836

En las leyes constitucionales de 1836, también conocida como “Constitución de la Republica Mexicana de 1836”⁵⁵, se hacía alusión a la institución municipal. Ésta 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.

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.

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.

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 la 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.

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

⁵⁵ Conocida también como las siete leyes o constitución del régimen centralista.

criminales, practicar las que le s 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.

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.

28. Para ser juez de paz, se necesita:
I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
II. Vecino del pueblo.
III. Ser mayor de veinticinco años.

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.

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.

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.

Las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida, como podemos advertir en este documento jurídico-político, se recogían algunos aspectos relevantes relacionados con el Municipio y sus funcionarios, las facultades que tenían y por la temporalidad de su encargo; como dato curioso ésta Constitución de corte conservador y centralista consagraba más libertades y prerrogativas en favor del Municipio que la propia federalista que le antecedió.

2.4.3.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución de 1857 tiene su fundamento más significativo e importante, según se dice en el Plan de Ayutla, y no obstante que no vindica al Municipio en el texto constitucional, el Constituyente si se pronuncia con relación al mismo.

Teresita Rendón Huerta Barrera refiere: "...una vez expedida esta Constitución⁵⁶, 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."

Cada estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento similar en lo atinente al régimen municipal, pero había tanto desconocimiento de lo que éste era, que en la Constitución del Estado de Hidalgo se establecía la existencia de cuatro poderes; esto es: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal".

Por su parte, Pedro María Hernández señala: "Al no quedar contemplado el Municipio por la Constitución de 1857, su regulación quedaba desplazada a las constituciones de los Estados; es decir que los Estados de la Federación tenían la facultad de normar y reglamentar sus regímenes municipales."⁵⁷

⁵⁶ *op. cit.*, p. 116.

⁵⁷ *op. cit.*, p. 22.

Lo anterior demuestra el profundo desinterés que el Constituyente de 1857 mostraba por el Municipio, y por esa razón lo relegaba a una cuestión accesoria para ser normado y reglamentado por las correspondientes Constituciones locales.

Un dato significativo y aleccionador que aporta el maestro Tena Ramírez en su obra de Derecho Constitucional Mexicano, es el relativo a que los liberales mantuvieron a los ayuntamientos en un estado de completo abandono, al no concederle la importancia que merecían y verlos en todo caso como meras ficciones territoriales, que constituía una simple parte de los Estados de la Federación; situación que tristemente pareciera repetirse en la actualidad y que constituye el postulado toral del presente trabajo de investigación.

2.4.3.4. EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO

Es en éste periodo histórico en donde encontramos avances significativos con relación al Municipio, quizá resulta paradójico que fue precisamente el imperio quien volteó a ver con buenos ojos al Municipio, para vincularlo con su proyecto de gobierno; al respecto es de analizar lo que escribe J. Eduardo Andrade Sánchez:⁵⁸ “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

⁵⁸ Andrade Sánchez J. Eduardo. *op. cit.*, pp. 54-55.

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”.

No obstante, debe hacerse notar que ese Estatuto introducía un avance democrático en el tema de nuestro estudio. En su art. 37 señalaba que “la administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamiento y comisario municipales”; y el 43 a su vez preveía: “Los Ayuntamientos formarán el Consejo del Municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.”

La legislación del imperio emanado de la intervención francesa dio normas para la organización municipal no superadas hasta nuestros días, dice al respecto Miguel Macedo: “El imperio estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, de nombramiento de gobierno y encargados de toda la administración comunal y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, que eran simples cuerpos deliberantes e inspectores de elección popular y sin función política alguna. Tal sistema dio buenos resultados en la ciudad de México, mejores que los que habían producido sus precedentes; las rentas subieron a 733,000, 840,000 y 956,000 pesos en los años de 1864 a 1866, para descender a 215,000 en 1867, año de grandes trastornos y del triunfo definitivo de la República, y aunque esos resultados hayan sido debido en gran parte al gran celo y dotes poco comunes del distinguido alcalde de México, Ignacio Trigueros, el régimen implantado por otro gobierno que el imperial, hubiera llegado probablemente a arraigar en nuestro sistema administrativo, como más conforme con el buen principio de no confiar la administración a cuerpos colegiados y concejiles, sino a funcionarios unitarios

y remunerados; pero el Imperio lo contaminó con su desprestigio y con el odio que despertó en el pueblo mexicano, y lo condenó así al olvido”.⁵⁹

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 y el cual ha trascendido hasta nuestros días.

2.4.3.5. EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO DE FINALES DEL SIGLO XIX

La época del porfiriato⁶⁰ se distinguió por una acentuada centralización y por borrar toda autonomía municipal, el gobierno de 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 nos dice J. Eduardo Andrade, 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”.⁶¹

⁵⁹ *Idem*, p. 150.

⁶⁰ Época designada así por la figura del dictador Porfirio Díaz.

⁶¹ *op. cit.*, p. 55.

La conclusión a la que arriba el maestro Tena Ramírez, para vincular al movimiento revolucionario con el Municipio es lapidaria: “El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del principio del Municipio libre.”⁶²

2.4.3.6. EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO POST-REVOLUCIONARIO

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 derrocaria al tirano, sin embargo, esa tarea no era sencilla, tal y como lo señala Teresita Rendón Huerta⁶³: “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.

El Constituyente de Querétaro llevó a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica 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.”⁶⁴

⁶² *op. cit.*, p. 23.

⁶³ Rendón Huerta Teresita. *op. cit.*, pp. 117.

⁶⁴ *Vid.* Anexo K.

En una de las partes del dictamen, se aludía al establecimiento del Municipio libre como futura base de la administración política y municipal de los Estados y por ende, del país. Las diversas iniciativas que a (sic) tenido a la vista la Comisión y su empeño en sentar los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres siglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de la hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan, contratar, adquirir y defenderse, etc.”.

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.⁶⁵ 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.

Podemos apreciar pues, como el constituyente de 1917 eleva de categoría al Municipio y le reconoce un elemento consustancial a su existencia; la libertad plena, para constituir la piedra angular del Municipio Moderno y consecuentemente nuestro sistema federalista de gobierno.

La asamblea entera, sin una sola discrepancia, 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

⁶⁵ V.gr. Las constituciones liberales mostraban cierta reticencia y desprecio hacia el Municipio.

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 financiera⁶⁶ del Municipio, dos soluciones aparentemente opuestas: una que hacía participe al Estado de los ingresos del Municipio; y la otra que fue aprobada, hacía participe al Municipio de los ingresos del Estado. Ambas adolecieron del mismo defecto, que consistió en no señalar específicamente las fuentes impositivas que en todo caso correspondía al 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 en la agonía de la discusión 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 cuales han sido aprovechados por las constituciones de algunos Estados para socavar la libertad municipal y

⁶⁶ *Id. est.* Facultad legal para percibir ingresos por diversos conceptos fiscales.

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 cual 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 favorecer la independencia de los municipio, ha impedido por excesiva los consorcios⁶⁷ municipales, tan convenientes para unificar la actividad económica, municipal y desde luego también para fortalecer políticamente a las que hoy en día no son mas que entidades aisladas entre sí, desprotegidas y a merced de los gobiernos centrales o de fracciones políticas.

Hasta lo aquí expuesto nos resulta valido concluir, que la figura del Municipio, en esta etapa de la historia nacional, fue un detonante de la lucha revolucionaria, pues es bien sabido que la libertad municipal fue no solo una exigencia legítima de los ciudadanos, sino un postulado jurídico-político que se esgrimió en contra del régimen Porfirista y que fue recogido 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.

2.4.3.7. EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

Como se ha venido señalando, el texto original de nuestra Carta Magna de 1917, no contemplaba la duración de la gestión administrativa, ni tampoco sobre la mecánica de la elección, y consecuentemente se consideraba la

⁶⁷ V. gr. Convenios intermunicipales.

regulación de la reelección de los mismos. No es sino hasta el año de 1932, cuando por una iniciativa del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario⁶⁸, se logra la discusión del segundo párrafo tendiente a la prohibición de la reelección de los miembros del Ayuntamiento para el periodo inmediato. El 20 de marzo de 1993, el proceso de reforma constitucional declaró reformado el artículo 115, en cuya fracción I se añadió el párrafo siguiente:

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser elegidos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Un tema de particular relevancia, fue el hecho del voto femenino, tal y como lo refiere J. Eduardo Andrade Sánchez, que nos dice: “El 6 de diciembre de 1946 el Presidente Miguel Alemán presentó ante la cámara de Senadores una iniciativa de reforma Constitucional para adicionar un párrafo al art. 115 con el fin de otorgar el voto a la mujer en las elecciones municipales. En los registros del Diario de Debates aparecen dos aspectos curiosos que vale la pena mencionar. El Diputado Rafael Tenreiro destacó, que en el Estado de Yucatán, Felipe Carrillo Puerto había iniciado la reforma a la Constitución local para incorporar el voto femenino. Desde entonces las mujeres pudieron acceder a cargos de elección popular en su estado, y se eligió a tres Diputadas; por lo que toca a los ayuntamientos, en 1921 hubo dos regidoras en el de Mérida.

⁶⁸ Hoy en día Partido Revolucionario Institucional (PRI).

2.4.3.8. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1976 Y 1977

En el año de 1976 se volvió a reformar el artículo 115 constitucional, en esta ocasión para incorporar bases destinadas a la regulación de los asentamientos humanos y el fenómeno conocido como conurbación, a iniciativa del Presidente Luis Echeverría. La reforma alcanzó a los artículos 27, 73 y 115. En éste último se estableció lo siguiente: “fracción IV, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirá las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta la Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos de acuerdo con la Ley Federal de la materia.”

Es en el año de 1977 cuando nuevamente el artículo 115 constitucional se reforma, incorporándose en él uno de los aspectos más trascendentales para la aplicación de la representación proporcional, la cual se instituye en la Cámara de Diputados en el ámbito federal, y con un ligero matiz se incorporó también en las legislaturas locales, en las que se impuso la introducción del “sistema de diputados de minoría”. Por lo que se refiere a los Municipios, en la reforma iniciada por el entonces Presidente José López Portillo, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se consignó la adopción del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población de 300 mil habitantes o más.

2.4.4. LAS REFORMAS DE 1982

En 1982, en la administración del Presidente Miguel de la Madrid, tuvo lugar una de las reformas en la materia más importantes y trascendentes del régimen Municipal en nuestro país, 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. Se pretendía conseguir con esta reforma un avance real en el tema de la autonomía tanto económica como política del Municipio.

Un dato curioso en esta reforma, es lo señalado por J. Eduardo Andrade Sánchez: “la primera edición del artículo 115 que se proponía parece contradecir el propósito del fortalecimiento de la autonomía municipal, pues hacía alusión a fórmulas para la suspensión o desaparición de los ayuntamientos. No obstante, estas medidas tenían su justificación, pues al no existir regulación constitucional federal, los ayuntamientos quedaban expuestos a la voluntad central de los gobernantes de los estados y a la aplicación arbitraria de la legislación de la legislación estatal. De ahí que el autor de la iniciativa señalaba que el objetivo de este agregado era, por una parte, la generalización de los sistemas en la mayor parte de las constituciones estatales, y al mismo tiempo preservar las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrara en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a las necesidades de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios.”⁶⁹

La innovación importante que podemos encontrar en esta adición, es el otorgamiento de un derecho de defensa en favor de los ayuntamientos.

⁶⁹ Estrada Sánchez J. Eduardo. *op. cit.*, p. 64.

2.4.4.1. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1987 Y 1999

La reforma de 1987 fue publicada en marzo de ese año, e implicaron temas de reordenamiento de las cuestiones municipales, de manera que se eliminaron del artículo 115 reglas aplicables a los estados, las cuales se concentraron en el numeral 116. Y posteriormente, en la reforma de 1999 se introdujo en la fracción I la noción del municipio como ámbito de gobierno. Para ese efecto 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 de 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.

En la fracción IV se precisó que las leyes estatales no podrían conceder exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna, no con el exclusivo propósito de mejorar la redacción anterior sino para reafirmar, de acuerdo con el dictamen correspondiente presentado en la comisión legislativa, que los bienes del dominio público de los tres órdenes de gobierno, que utilicen las entidades paraestatales o cualquier forma de concesión, contrato, o autorización, deben cubrir las contribuciones municipales porque dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan, demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que sin embargo sí tributan el impuesto predial que es como sabemos el impuesto municipal por excelencia.

En la fracción V en diferentes incisos las facultades que correspondían propiamente a los Municipios, y se ampliaron otras tantas.

Dentro de la fracción VII encontramos, que se delega expresamente la obligación a los Presidentes Municipales el mando de la policía preventiva de dicho nivel de gobierno, antes de esta reforma se contemplaba que solamente los gobernadores y el Presidente de la Republica podían tener el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residiera habitual o transitoriamente

2.4.4.2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2001

En agosto del 2001 se reformó el último párrafo de la fracción III del artículo 115, para establecer:

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Un reconocimiento a la libertad de coordinación en materia municipal relacionada con las comunidades indígenas del país.

2.4.4.3. LA REFORMA DEL 2008

El 18 de junio del 2008⁷⁰ se realiza la decima segunda reforma constitucional al artículo 115, en el que se consignó lo siguiente:

Artículo 115. ...

I. a VI. ...

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.

...

VIII. ...

...

⁷⁰ Confer. Diario Oficial (DOF) miércoles 18 de junio de 2008.

Se prevé en esta reforma la competencia concurrente en materia de seguridad pública —estados y municipios—; dada la naturaleza del tema y la importancia que reviste para nuestro país, merece un estudio especial, bástenos por lo pronto señalar, que la policía preventiva se sometía a la autoridad y mando del presidente municipal.

2.4.4.4. LA REFORMA DEL 2014

El 10 de febrero de 2014 se reforma nuevamente el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar a propósito de la reforma política, la posibilidad de la reelección en los cargo de presidente, regidor y síndico, con ello se pretende generar la estabilidad gubernamental y el reconocimiento a quienes ejercen su cargo de autoridad municipal en beneficio del interés general; la reforma se transcribe *ad literam*:

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.... Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

...

2.4.4.5. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

Nuestra Carta Magna consagra expresamente la figura del Municipio en los siguientes términos:

“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...”

La obligación consignada en este párrafo establece, por un lado, el cuerpo de colegiado de gobierno que integra todo Ayuntamiento, y por otro, la condición en el ejercicio de las competencias municipales, que podrán ser ejercidas, sí y sólo sí, se hace por conducto del Ayuntamiento. Sin que en ningún caso pueda existir autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado.

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

La importancia de este párrafo constitucional radica en el reconocimiento pleno de la personalidad jurídica a los Municipios, es decir, son sujetos plenos de derechos y obligaciones.

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 encontramos el catalogo de facultades expresas del Municipio, para la expedición de ordenamientos normativos que tienen como objeto la organización de la Administración Municipal, la regulación de los términos y condiciones 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:

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

En éste inciso, advertimos que se establece la denominación de los ordenamientos jurídicos municipales como “leyes”, no obstante que formalmente no lo son, porque no dimanen de un procedimiento legislativo como tal, ni son creados por un órgano especializado para tal efecto, como lo es la 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 socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera...”

Es obligación del Municipio cumplir con los servicios públicos que se encuentran expresamente descritos en los incisos señalados, en otras palabras, aquí podríamos encontrar válidamente lo que en esencia constituye la razón de ser y de existir del Municipio, tanto en términos históricos como de función pública.

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;...”

En esta parte, el numeral constitucional consigna las facultades más amplias a favor del Municipio, para que de manera libre pueda administrar su hacienda o patrimonio, sobre la base de las necesidades de sus ciudadanos y de acuerdo a lo que mejor convenga a sus intereses; puede ciertamente considerarse como un reconocimiento pleno en el texto constitucional de una libertad y/o autonomía administrativa plena, un logro de suma importancia en la reivindicación histórico-jurídica del Municipio en México.

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 anterior fracción toca unos de los temas neurálgicos en la libertad municipal, el relativo a la seguridad pública, siendo ésta una función de responsabilidad concurrente, porque en ella intervienen la federación, los estados y los propios municipios, de acuerdo al propio artículo 21 de la Constitución Federal, de manera que, en un ejercicio de corresponsabilidad gubernamental –los tres niveles de gobierno- deben asumir el protagonismo para garantizar los derechos humanos y las garantías de todas las personas a lo largo y ancho del territorio nacional, más allá sus respectivas competencias por razón del nivel de gobierno.

El anterior ejercicio de dogmática jurídica⁷¹ nos permite arribar a una conclusión que creemos más o menos precisa, esto a partir del ejercicio de desentrañar del texto constitucional las facultades, que en términos de libertad, debe gozar el Municipio como una *conditio sine qua non*, para ser considerado enteramente como la base de la organización política y administrativa del estado y consecuentemente de la propia federación.

⁷¹ *Id. est.* Rafael de Pina. En su obra *Diccionario de Derecho*, lo define como: Ciencia del Derecho que estudia la definición de los conceptos jurídicos y su sistematización, es entendida como la misma ciencia del Derecho considerada estricta y exclusivamente como lógica jurídica.

CAPÍTULO TERCERO

LA LIBERTAD MUNICIPAL COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

SUMARIO. 3.1. *La libertad Municipal como garantía institucional*, 3.2. *La libertad municipal frente al Estado*, 3.3. *La libertad municipal frente a la Federación*, 3.4. *La libertad municipal versus autonomía municipal*, 3.5. *La libertad municipal y sus prolegómenos en México*.

3.1. LA LIBERTAD MUNICIPAL COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL

La libertad como garantía fue ya abordada en capítulos precedentes y en los cuales proponíamos que ésta libertad debía entenderse como: la garantía jurídico-política que nuestra constitución y sus leyes secundarias, consagran en favor de las personas morales y entes públicos, para actuar en el ejercicio de sus facultades sin coacción de ninguna clase; esa garantía institucional sustenta las bases de nuestro sistema federalista de gobierno; precisado lo cual, resulta conveniente ahora establecer la correlación entre ésta garantía institucional, como tal, y el Municipio, es decir, la libertad como elemento consustancial al Municipio.

Teresita Rendón Larios⁷² nos dice, “Libertad, vocablo que provienen del latín *libertas*, significa la facultad que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar por lo que es responsable de sus actos. Estado o condición que no es de esclavo.

En el sentido de la filosofía del espíritu, se da el nombre de libertad al estado existencial del hombre, en el cual es dueño de sus actos y puede autodeterminarse conscientemente sin sujeción a ninguna fuerza o coacción

⁷² Rendón Larios Teresita. *op. cit.*, pp. 136-137.

psicofísica interior o exterior. Se opone este concepto al determinismo causal, que en la medida en que implica coerción, es y constituye una limitación a la posibilidad de obrar.”

Y es mucho más precisa cuando nos explica: “...el término “libre” referido al Municipio, no puede interpretarse como libre albedrío, porque sólo puede ser atribuido a la persona humana. Esa libertad municipal debe interpretarse como ausencia de coacción física o moral en la esfera de su competencia, sin mengua de la necesaria relación con otros entes públicos, en el orden externo.

Dada la estructura del Estado mexicano, el Municipio es libre en cuanto a su régimen interno. En un ámbito externo se subordina a la legislación local y nacional.”

En otras palabras, lo expuesto por la Maestra Rendón Huerta deja en claro que el vocablo “libertad”, con relación al Municipio, no puede ser entendida sobre la base convencional del libre albedrío, sino más bien a la no intervención coactiva en los asuntos de su exclusiva competencia.

José de Jesús Covarrubias Dueñas al respecto menciona: “La construcción Jurídico Municipal francesa ha sido rebasada a tal grado que hay quien los haya denominado entes inconstitucionales en el campo de la realidad efectiva, en virtud de que la Autonomía Municipal, no puede delegar soberanía según la teoría de Rousseau, sólo entraña una relativa descentralización que implica bajo cualquier concepción, una trasmisión de poder; esto es, su concepción es eminentemente política, referida a una capacidad de autogobierno en organismos infraestatales que tienen asignado un círculo exclusivo de competencias a ejecutar sin interferencia de otra autoridad, pero sí bajo su vigilancia y con la posibilidad de que se le confieran otras competencias ajenas a sus intereses particulares. Lo cual contrasta con las figuras de

uniformidad, del dualismo de sus funciones, sean propias y delegadas, el Alcalde como doble agente y los poderes de tutela. Respecto de la potestad jurídico, tiene la capacidad de auto normarse, conforme a su gobierno, lo cual no implica tener una potestad legislativa...

La Autonomía Municipal o "Libertad Municipal", ha sido el ropaje con el cual se ha vestido el Municipio; sin embargo, por su concepción eminentemente política, ha tenido miles de máscaras y disfraces, con forme a las modas políticas, inciertas."⁷³

Lo señalado por el jurista Covarrubias Dueñas constituye en gran medida la parte más significativa, en cuanto a critica se refiere de esta "garantía" del Municipio, en virtud de lo que él identifica plenamente como una "concepción eminentemente política", que a lo largo del tiempo se ha disfrazado con distintas máscaras, muy convenientemente de acuerdo a su realidad política.

Reynaldo Robles Martínez, nos precisa lo que él identifica como característica municipal, cuando asegura: "Si observamos que una de las características del Municipio es ser parte integrante de una unidad política superior, encontraremos que existe una relación entre las dos que puede ser de subordinación o dependencia del Municipio ante la unidad política superior, o bien de autonomía con ciertas facultades o potestades a favor del Municipio.

Sí la relación es de subordinación y dependencia, no se puede hablar teóricamente del Municipio, para que exista éste se requiere que exista autonomía en el Municipio, por ello, históricamente los vecinos han luchado por la autonomía municipal.

⁷³ Covarrubias Dueñas José de Jesús, La Autonomía Municipal en México, Editorial Porrúa, primera edición, México 2008. pp. 38-39.

En México no tenemos el problema de definir a la autonomía ni sus alcances, ya que nuestra constitución sustituye el concepto autonomía por el de libertad y así habla del Municipio libre, término que recoge el más amplio y extenso contenido que se le puede dar al concepto de autonomía y toda vía va más allá, esto es más rico y más completo.”⁷⁴

Lo anteriormente expuesto por parte de Reynaldo Robles Martínez, evidencia lo que algunos estudiosos del Municipio consideran como la mayor complicación epistemológica que se puede presentar con relación al análisis de las facultades del Municipio, esto es, que no existe una precisión puntual del término, y es por tanto muy usual que se utilicen de manera indistinta libertad y autonomía, cuando en términos estrictos no pueden ser utilizados como sinónimos, porque una cosa es la libertad de municipio, en cuanto facultad de hacer o de no hacer lo que en el ámbito espacial de su competencia le es propio —tomando siempre en consideración el interés de sus ciudadanos—, y otra muy diferente es la autonomía en cuanto facultad de autorregularse, entendiendo ésta como la capacidad de darse sus propias leyes, lo que evidentemente no sucede, porque esa facultad no le es propia, pues le pertenece a los niveles de gobierno federal y estatal; en otras palabras, la autonomía municipal no es tal, porque si bien es cierto que puede el Municipio, a través de su cuerpo colegiado de gobierno, darse ordenamientos jurídicos, cierto también es que dichos ordenamientos formalmente no son leyes, sino en todos caso, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno.

Con relación a éste punto, el propio Reynaldo Robles Martínez señala: “La libertad del Municipio mexicano, no implica que éste sea independiente, ya que esta inmerso y regulado por dos ordenes jurídicos el federal y estatal, pero sin que ninguno de esos dos ordenes puedan alterar su esencia y características fundamentales, sino que por le contrario la refuerzan, la apoyan

⁷⁴ Robles Martínez Reynaldo, *op. cit.*, pp.194.

la respetan, y coadyuvan a hacerlas cumplir, esto determina la libertad del Municipio desde el punto de vista que no está sometido al poder federal ni al poder estatal que coexiste al lado de estos con su propia competencia, la cual puede oponer para excluir cualquier intromisión federal y estatal”.

La anterior visión, nos muestra cómo debe ser concebida la libertad como garantía municipal, y es de una importancia trascendental para efectos prácticos de la presente investigación, porque por un lado distingue que la libertad no debe entenderse como independencia, y por otro que ésta se encuentra acotada por las regulaciones de los ámbitos federal y estatal, cuyo propósito es el de coadyuvar, fortalecer y cumplir con la libertad municipal, pero además señala también la legitimidad que tiene el Municipio para confrontar cualquier intromisión de los poderes federales y estatales.

Por su parte, José de Jesús Covarrubias Dueñas⁷⁵ es particularmente enfático cuando señala: “Dentro del art. 115 de la Constitución Mexicana no se establece ninguna conceptualización del “Municipio libre”, ni tan siquiera se encuentran dicho término en todas las legislaciones municipales de los Entes Federados; pero si se encuentran elevados a rango constitucional los elementos básicos del Municipio, los cuales configuran el núcleo esencial o fundamental del Municipio, los cuales son:

A)...

B) EL ELEMENTO SUBJETIVO-ORGANIZATIVO.

Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa (apartado 1, art. 115 de la Constitución Mexicana) y las leyes de los Entes Federados introducirán el principio de la representación proporcional (apartado VIII, art. 115 de la Constitución Mexicana). De dicho enunciado, se desprenden los siguientes elementos:

⁷⁵ *op. cit.*, pp. 59, 62.

- La prohibición de la existencia de cualquier autoridad que pudiese intervenir entre los Ayuntamientos y los Entes Federados (apartado I del art. 115 C.M).
- Personalidad Jurídica (apartado II, art. 115 C.M).
- La facultad reglamentaria.
- La potestad de nombrar a su personal...

C) ELEMENTO OBJETIVO COMPETENCIAL

Los Municipios tienen determinadas facultades competenciales o servicios públicos, conforme a los siguientes criterios:

- Deberán de fijarse con los entes federados, cuando sea necesario y lo determinen las leyes.
- Podrán tener otras atribuciones conforme a sus condiciones territoriales, socio-económicas 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.

D) EL ELEMENTO FINANCIERO-ECONÓMICO

Se establece que los Municipios administraran libremente su hacienda (apartado IV, art 115 de la Constitución Mexicana) y manejarán su patrimonio conforme a la ley (apartado I, art. 115 C.M.), el cual se conformará por:

- Rendimiento de los intereses que les pertenezcan.
- Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- Las participaciones federales...
- Los ingresos derivados de la prestación de servicios público a su cargo.”

De sobra sale mencionar, que cada uno de los elementos desglosados por el Maestro Covarrubias Dueñas, exigen dada su importancia un estudio pormenorizado, pero bástenos decir por el momento y en atención a la concreción del trabajo, que la inexistencia de cualquiera de los elementos que se identifican en líneas precedentes, harían suponer igualmente la inexistencia de la garantía de libertad consagrada por nuestra Carta Magna a favor del Municipio.

3.2. LA LIBERTAD MUNICIPAL FRENTE AL ESTADO

El Estado o entidad federativa, como también se le conoce, constituye una parte muy significativa de nuestro sistema federalista de gobierno, toda vez que viene a ser una proporción específica de la Federación; los Estados en su conjunto, por virtud de la firma del pacto federal (Constitución), dan origen a la unión de Estados Confederados, ya comentamos en el capítulo precedente, lo *sui géneris* de nuestro federalismo a la inversa, porque surge al contrario de como nació en los Estados Unidos de Norteamérica; muchas y muy diversas son las definiciones de Estado, como Entidad Federativa, que podemos encontrar, no obstante, analizaremos la que constituye un referente obligado en nuestra doctrina jurídica.

Así pues, es de tomar en consideración lo dicho por el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela, quien lo define del modo siguiente: “Dentro del régimen

federativo, los Estados representa porciones del Estado Federal con determinados atributos característicos que brevemente describiremos a continuación. Desde luego, independientemente del proceso de formación federativa, los Estados son Entidades con *personalidad jurídica* que se le atribuyen o reconocen el derecho fundamental o Constitución Federal. Con esta personalidad, los Estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en las relaciones recíprocas, como frente al Estado Federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales que no estaban colocados en la situación de autoridad. Consiguientemente, los Estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado Federal, sino personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surjan de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o Constitución que la implanta. El atributo de la personalidad jurídica es una de las notas que distingue a los Estados como miembros del Estado Federal, de los Departamentos o Provincias en que suele descentralizarse regionalmente un Estado central y que, en rigor no son personas morales sino divisiones político-administrativas con base en una desconcentración territorial de las funciones públicas.

Ahora bien, los Estados, como entidades federativas, es decir, como personas morales de derecho político que componen el Estado federal, tienen todos los elementos estatales, aunque con peculiaridades propias, tales como *la población, el territorio, el orden jurídico y el poder público...*⁷⁶.

El Maestro Burgoa Orihuela nos ofrece, fiel a su estilo purista y directo, una definición que no tiene desperdicio, pues señala que la personalidad jurídica del Estado —capacidad de contraer derechos y obligaciones—, constituye en esencia una de sus características más importantes, y esa

⁷⁶ *op. cit.*, pp.136-137.

personalidad jurídica es reconocida por la propia Constitución Federal; la gran diferencia que identifica en consecuencia el Maestro Burgoa Orihuela, entre un Estado que forma parte del Estado Federal y un Departamento y/o provincia – propios estos de los sistemas centralistas de gobierno-, es precisamente esa capacidad jurídica.

Robustece el planteamiento anterior lo que Pedro María Hernández menciona: “De una lectura del artículo 41 en relación con el artículo 133 y en concordancia con el 124 de la Constitución se interpreta que los estados son los que crean a la federación y lo que autorizan que las facultades les corresponden y otorgan al pacto federal y a los funcionarios federales.”

Ahora bien, el Maestro Rafael de Pina señala que el Estado Federal es: “Una organización estatal, representativa del más alto grado de centralización, en la cual el territorio nacional se halla dividido en circunscripciones autónomas constitutivas de los Estados particulares, formando parte de una realidad política superior, la federal, y cuya competencia, en relación con ésta se encuentra fijada en la Constitución general. En el Estado federal, el poder político se desdobra, funcional y territorialmente, en dos direcciones como poder federal y como poder de las diferentes entidades federativas.

En el (sic) junto a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales, existen lo correspondientes poderes legislativos, ejecutivos y judiciales de los Estados de la Federación.”⁷⁷

Al analizar la definición aportada por el Maestro Rafael de Pina⁷⁸, advertimos al menos dos circunstancias, la primera de ellas es que concibe a la Entidad Federativa como parte de una realidad política “superior”, la federal; si

⁷⁷ *op. cit.*, pp. 44.

⁷⁸ *op. cit.*, pp. 276-277.

analizamos el argumento a *contrario sensu*, se desprende que de existir, como afirma esa realidad jurídica superior, *ergo*, debe existir una realidad jurídica inferior, y ese deshonroso sitio evidentemente sólo puede ser ocupado por el primer nivel de gobierno, es decir por el Municipio, lo cual nos parece en extremo absurdo. La segunda de aquellas es lo relativo a la idea de un poder político “desdoblado” hacia el Estado y la Federación, -cómo si se tratara de un doble poder-, cuando lo que cambia, en todo caso, es el espacio territorial donde se ejerce ese poder político, y la competencia de quien lo detenta.

Sobra decir, que esta idea de Estado en lo particular no la compartimos, toda vez que representa un retroceso en la deconstrucción garantista del Derecho Municipal en nuestro país, y por encasillar de manera ficta al Municipio en una “infra realidad jurídica”, lo que francamente nos parece un despropósito.

Resulta de particular importancia lo que menciona Pedro Hernández⁷⁹, con relación a las libertades del Estado: “Los Estados de la federación son autónomos en la esfera que la Constitución les asegura y tiene la misma facultad de ejercer su derecho de la misma forma que lo hace la Federación en el ámbito de sus competencias. El pueblo ha cedido parte de su autoridad suprema al gobierno de la Federación y otra parte al gobierno del estado, con la diferencia que las facultades asignadas a la Federación tienen que estar definidas de manera expresa, pero tratándose de los estados, sus facultades son también expresa así como residuales, ya que lo que no esté reservado para la federación es competencia de los estados...”

Tal y como se advierte, las facultades y/o libertades que en nuestro texto constitucional podemos encontrar a favor del Estado, son de dos tipos: las expresas, porque se consignan en la letra misma de la ley; y las residuales porque derivan de lo que el texto constitucional no otorgue expresamente a

⁷⁹ *op cit.*, p. 66.

favor de la propia federación; la pregunta que surge de manera espontanea es: ¿y las libertades del Municipio?, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla igualmente en el artículo 115, el listado de facultades y libertades que se le tienen que asegurar al Municipio, tanto por el propio Estado como por la Federación.

Pedro Calmon, citado por la maestra Teresita Rendón Huerta, señala: “La estructura del Estado Federal presupone tres órdenes jurídicos: La Constitución, la competencia federal y el orden jurídico de los Estados miembros.”

Esta idea del Estado Federal contempla el concepto de la división jerárquica de los niveles de gobierno, se pronuncia expresamente respecto al Estado, y no obstante que el Municipio no lo señala, se encuentra tácitamente contemplado al referirlo en la Constitución, así como en el orden jurídico de los propios Estados; lo cual podemos advertir claramente en nuestro propio sistema de gobierno.

Juan M. Vázquez⁸⁰, citado por la propia Maestra Teresita Rendón Huerta, afirma: “la mayor libertad posible de los municipios, es una necesidad de salud, de mejora y de bienestar para las poblaciones, porque así pueden llenar pronto y en proporción a sus recursos, los deberes de cada una de las localidades; la libertad municipal vienen a dejar a las poblaciones, libre de la intervención constante de la autoridad superior, reconoce la existencia natural de una gran familia, y deja libre la producción de todos estos centros. Y así como la intervención de la autoridad en los actos de cada uno de los individuos y de las familias, sólo producirán el quietismo y cegaría las fuentes naturales de producción, así la presión en los municipios produce iguales resultados”

⁸⁰ *cit. pos.* Rendón Huerta Berra, Teresita. *op. cit.*, p. 208.

Efectivamente, la mayor o menor libertad de los Municipios se ve reflejada en varios indicadores sociales muy puntuales: la riqueza, la educación, la salud y en el propio desarrollo político; no es pues posible pretender ocuparse solamente de resolver los problemas que enfrenta el municipio desde la visión federalista que lo mantiene en una condición de infra-poder, no, antes habrá que velar y preocuparse también porque esa libertad municipal sea una realidad tangible, materializable, porque esa potestad constitucional que se entiende concedida a favor del Municipio sea real, ¿cómo poder entender la libertad sin hacer uso de ella?, ¿cómo poder actuar de acuerdo a lo que mas convenga a los intereses de los ciudadanos cuando no tiene libertad?, si realmente queremos ver en nuestros gobiernos locales, el desarrollo económico, político y administrativo que tan afanosamente buscamos, la respuesta a estas y otras interrogantes seguramente la encontraremos en el justo y debido ejercicio de la libertad Municipal.

El Municipio frente al Estado, pareciera ser el pequeño David, abandonado a su suerte para librar una cruenta y feroz batalla de supervivencia contra el gigante Goliath —no tendría que ser de ese modo—, porque entre Estado y Municipio coexiste una relación dialéctica indisoluble, donde el primero es la piedra angular en que descansa la estructura del Estado, y este a su vez representa el protector inmediato en cuanto nivel de gobierno se refiere.

3.3. LA LIBERTAD MUNICIPAL FRENTE A LA FEDERACIÓN

El federalismo mexicano es un fenómeno muy particular, entre otras cosas, porque surge a partir de una realidad histórico-jurídica muy distinta a la de Estados Unidos de Norteamérica, de ello dábamos cuenta ya en el capítulo precedente, pero atendiendo a la naturaleza del tema a estudiar, se antoja necesaria una breve recapitulación al respecto.

Pedro María Hernández menciona: “Aunque el federalismo mexicano recibe las influencias del federalismo estadounidense, ha creado sus características y particularidades propias, como resultado de su historia, economía, geografía, sociología, pero sobre todo, de sus circunstancias políticas que han hecho del federalismo mexicano una institución *sui generis*...

...El federalismo mexicano es producto de la importación del modelo federal que se estaba desarrollando en los Estados Unidos de América a partir de su Constitución de Filadelfia de 1787, con la diferencia de que el federalismo norteamericano surge como forma de unir lo que no estaba unido, a diferencia del federalismo mexicano, que surge como una forma de que siga unido lo que estaba unido.”⁸¹

La diferencia en el origen de estos tipos de federalismo radica en el hecho de que, mientras que en los Estados Unidos ya preexistían las entidades jurídico-soberanas e independientes, entre las cuales aceptaron ceder parte de su soberanía estatal para conformar una Federación; en México la realidad y tradición histórico-política fueron diferentes; el centralismo había sido siempre muy fuerte desde el origen del pueblo azteca, cuyos tlatoanis controlaban desde el centro la vida política, económica y social de los pueblos dominados por ellos; y con el dominio español en la Nueva España, también la nueva

⁸¹ Hernández Pedro María. *op. cit.*, p. 47.

autoridad, los virreyes, centraron un fuerte poder y centralizaron las decisiones políticas a la metrópoli y a la ciudad de México. Durante trescientos años la políticas fueron centralizadas, al igual como lo había hecho el imperio Azteca.

A diferencia de México, los miembros de los Estados Unidos ya gozaban de autarquía y autonomía gubernamental (*self-government*) desde que eran colonias, y al momento de su emancipación de Inglaterra, surgieron a la vida política como estados independientes de la metrópoli.

En México, la organización colonial era unitaria y monolítica, no gozaba de autonomía en su régimen interior, sus órganos de gobierno eran designados por el rey y se tenía como realidad política, diferencias locales irreconciliables.

A partir de estas premisas, se establece en México el sistema federal como una forma de mantener la unidad nacional, pues más que una forma de distribución del poder, lo que quiso hacer fue armonizar el juego de las fuerza entre la capital de la República, que pretendía imponer su poder en todo el país para unificarlo, y las áreas de poder enclaustradas en cada región o localidad del país, las cuales eran importantes para impedir que no se separaran del territorio nacional.

El federalismo fue la forma elegida por la realidad mexicana, diferenciándose de la norteamericana, que surge como una forma de unir lo que estaba desunido en la práctica, pero unido jurídicamente en la colonia, que tenía que seguir unida como una especie de conservación.

Este contexto histórico explica en gran medida, porque fue la formula que se eligió como la adecuada para poder conservarse en unidad como venía siendo desde la época colonial; quizás por esto es que se dice que las

realidades histórico-políticas son las determinantes para el surgimiento y fortalecimiento de todo un régimen de gobierno.

Ahora bien, el federalismo mexicano, como es de suponerse, evolucionó a lo largo del tiempo, a partir de las mayores o menor influencias que se dejaban sentir en el máximo ordenamiento jurídico nacional; se intentó incluso desarraigarlo de nuestra acervo jurídico-político, con la Constitución centralista de 1836, esta fue también conocida como la constitución de las siete leyes, y regresaba a través de un salto involutivo a convertir los Estados en departamentos, quedado en sujeción sus gobernadores al poder central del ejecutivo la nación.

No fue sino hasta que la constitución de 1857 restableció el sistema federal, que sólo sería interrumpido durante la etapa de la intervención francesa (el imperio de Maximiliano).

Llega la revolución mexicana para acabar con el régimen autoritario de Porfirio Díaz, y con ello también el advenimiento de una nueva visión de federalismo, es precisamente la Constitución de 1917 la que ratifica el sistema federalista mexicano, al contemplar en su artículo 40: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

En este orden de ideas tenemos, que el federalismo mexicano se ha ido formando a lo largo de estos casi doscientos años —se toma de referencia el año de 1824, por ser el año de la promulgación de la primera constitución del México independiente—, con sus elementos propios y muy característicos,

hasta llegar al concepto de Federación que recoge hoy en día nuestra Carta Magna y las leyes secundarias.

Llegado a este punto, se hace obligado el análisis de la Federación en cuanto nivel de gobierno, frente al Municipio, de manera que podamos entender la magnitud de esta contraposición de poderes desde la óptica mas pura, es decir de lo que son y representan en nuestro sistema de gobierno.

Habíamos precisado en párrafos anteriores, que el Municipio es para efectos prácticos, el primer nivel de gobierno, que constituye la célula básica de la división territorial, organización política y administrativa del Estado, y consecuentemente de la Federación, bajo la premisa de “libertad”, y que esta libertad debía entenderse como la facultad que la norma constitucional y leyes secundarias reconocen a favor del Municipio para autogobernarse y administrarse, de acuerdo a lo que más convenga al interés municipal y de sus ciudadanos; sin embargo la posición que guarda el Municipio frente a la federación, no siempre ha sido la mas adecuada, tal y como mencionábamos en capítulos precedentes, que había más o menos libertades en función del proyecto de nación —federalista y centralista—, esto viene a marcar en gran medida el derrotero en la interacción entre estos dos niveles de gobierno; al respecto es conveniente analizar lo expuesto por el Maestro José René Olivos Campos⁸² que señala: “Como forma de gobierno, el federalismo organiza jurídica y administrativamente diversas instancias gubernamentales para la acción pública, que tiene como denominador común la voluntad de cooperar.

En el sistema de convivencia, las relaciones, intergubernamentales se encuentran presentes en las interacciones que se establecen entre distintas instancias de gobierno, que incluyen entidades políticas y administrativas con

⁸² Olivos Campos José René. La Gobernabilidad Democrática Municipal en México, Edit. Porrúa, 1ª ed. México 2006. pp. 108-109.

cierta autonomía y a las cuales se les otorgan distintas prerrogativas que pueden ser compartidas o exclusivas. Cuyas instancias de gobierno al interactuar entre sí, establecen nexos de dependencias o de oposición a través de múltiples mecanismos dados en el marco formal e informal.

En el federalismo tomando en cuenta las instancias del gobierno con facultades, responsabilidades y estructuras diferentes, conducen a la cooperación y al conflicto intergubernamental. Los eventos cooperativos entre los diferentes niveles de gobierno o bien similares, se materializan por la articulación de las competencias o acciones en la consecución de mayor racionalidad. Esto no significa que el sistema cooperativo que se establezca este exento de conflictos y marcos diferenciados de actuación desde el momento en que la categoría de gobierno alude a una distribución de competencias, exclusivas o compartidas, con las cuales, en algunos casos, resulta difícil establecer la concurrencia y la coordinación, pero el gobierno considerado como institución debe tratar y solucionar los problemas de competencia que se produzcan, para lograr convivencia instituida...”

Ciertamente, como alude el Maestro Olivos Campos, el lugar del Municipio frente a la federación es de cooperación y coordinación, lo que evidentemente conlleva el riesgo natural del conflicto, que puede ser mayor o menor dependiendo del establecimiento eventual de la concurrencia; en otras palabras, no debe espantarnos que pueda existir conflicto entre el Municipio y la Federación, porque esos desencuentros son producto de la relación e interacción necesaria entre los dos niveles de gobierno, lo que es más, existe la obligatoriedad para que el gobierno, como institución —el poder considerado como unidad—, encuentre los mecanismos facilitadores para prevenir, atender y resolver los problemas derivados de la competencia, en aras de una coexistencia armónica. Aquí es donde radica el verdadero desafío de nuestro sistema federalista de gobierno.

De todo lo anterior surge una pregunta obligada: ¿cual es el elemento facilitador para fortalecer la coordinación y cooperación entre Municipio y Federación?, la respuesta podríamos encontrarla en lo que el propio investigador Olivos Campos menciona: “En el federalismo, la descentralización es el paradigma que permite avanzar en la coordinación. La descentralización, en el federalismo, se materializa en cesión de competencias (políticas, administrativas y económicas, fiscales) a las distintas unidades de gobierno, que al otorgarse de manera equilibrada, se puede llegar al establecimiento de las relaciones de cooperación e interactuantes entre los órdenes de gobierno. De este modo, se puede dar paso al reconocimiento de gobiernos entendidos como centros de autonomía, decisión, representación y realización.”⁸³

La descentralización, coincidamos, pareciera ser la herramienta necesaria para que el Municipio pueda fortalecerse de cara a la Federación, establecer relaciones de cooperación y de coordinación eficientes, articuladas convenientemente para legitimar su acción pública⁸⁴ y materializar sus competencias —libertades—, para su adecuado funcionamiento en beneficio de sus ciudadanos, que representan la razón de su existencia.

Estas libertades que se consagran a favor del Municipio, están identificadas en atención su importancia, así por ejemplo J. Eduardo Andrade Sánchez, las identifica del modo siguiente: “las funciones necesarias para el funcionamiento del Municipio y la realización de las actividades del ayuntamiento en las oficinas que dependen de organismos desconcentrados o empresas de participación estatal son las que comprenden este rubro; la primera y más importantes de las funciones administrativas del municipio es la que tiene que ver con la recaudación de las contribuciones que hacen posible la

⁸³ Olivos Campos José René. *op. cit.*, p. 110.

⁸⁴ *Id. est.* Llamada también función pública, porque constituye una manifestación del poder del Estado, implica un ejercicio de su *imperium*.

realización de las demás. Diríase que en un primer término la función administrativa esencial es la hacendaria...”

En efecto, si el Municipio pretende cumplir con el bienestar general de sus ciudadanos —que ese debe ser su fin último—, lo primero que se antoja necesario es contar con recursos financieros suficientes y bastantes para operar todo el aparato administrativo municipal, dicho de otra manera, sólo con recursos financieros se está en la posibilidad real de cumplir con su función⁸⁵ pública, que como nivel de gobierno le es propia y consecuentemente de ejercer sus libertades plenas. Éste punto es de suma importancia, porque sin libertad económica y/o hacendaria, simplemente es imposible hablar de libertades políticas y administrativas frente al Estado, y menos aún frente a la Federación.

Expuesto lo anterior se puede válidamente concluir, que el Municipio, frente a la federación, debe asumir su compromiso existencial y constitucional, esto no a través de una relación de dependencia o subordinación, como pareciera ser la inercia obligada, sino a partir de las relaciones de coordinación y cooperación que resultan necesarias entre ambas instancias de gobierno, entendemos que en un sistema federalista cuasi omnímodo no puede haber una competencia intergubernamental “equitativa” —si es que el término aplica, en virtud de que la Federación supera por mucho en recursos, y facultades al Municipio—, no se trata tampoco de medir fuerzas para ver quien logra imponerse, antes bien, de lo que se trata es precisamente, que cada nivel de gobierno asuma la responsabilidad plena en el ámbito de sus competencias, fortaleciendo los vínculos de estrecha coordinación institucional, y de mutuo respecto a las facultades que les competen. Sólo de esta manera podríamos pensar, que ésta relación estrecha e indisoluble entre ambos se materializará

⁸⁵ V. gr. Algunos autores identifican las funciones del Municipio en tres grupos: la administrativa, jurisdiccional y legislativa.

en beneficio del interés colectivo, al cual tanto Municipio como federación se encuentran constreñidos.

3.4. LIBERTAD MUNICIPAL VERSUS AUTONOMÍA MUNICIPAL

En capítulos precedentes se hizo referencia a los dos conceptos que hemos venido desarrollando desde el inicio del presente trabajo de investigación, sin embargo, y para efectos prácticos, llega el momento de abordarlos, saber las características de uno y otro, indagar si son sinónimos o representan categorías jurídicas diferentes, ponderar sus alcances en relación con el Municipio.

Por principio de cuentas, habremos de analizar la pregunta planteada por el Maestro José de Jesús Covarrubias Dueñas, cuando analiza al Municipio Mexicano frente al Español: “¿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...

...La organización político administrativa de la federación Mexicana, se estructura en Estados (E.F.); teniendo como base de su estructura territorial a la organización a la organización político administrativa del Municipio libre, (según leyes municipales recientemente modificadas).

Dichas estructuras territoriales conforman una administración y una hacienda pública, que tienen como objetivo primordial el lograr “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (art. 3 de la Constitución Mexicana); así mismo, los Municipios, por

mandato constitucional, tienen competencia concurrentes con los Entes Federados y la Federación, además de sus potestades propias.

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”.

Evidentemente que la respuesta que se ofrezca debe ser, como bien dice el maestro Covarrubias, debidamente matizada dentro del contexto nacional, para estar en condiciones de aproximarnos a su realidad jurídica, la precisión realizada en el sentido de que el texto Constitucional nos ofrece una conceptualización poco clara del término “municipio libre” es lacónica pero cierta, la gran omisión que advierten muchos investigadores en el tema, es precisamente lo relativo a éste punto, la falta de claridad en el vocablo “libertad” que lo sumerge en una vaguedad conceptual, y el cual nada abonaba al Municipio; más crítica se torna su postura cuando nos dice que: “...el Municipio y su núcleo básico se encuentran elevados a rango constitucional, sin embargo es claro el dominio que tienen las legislaturas de los Entes Federados sobre los mismos, reproduciendo de alguna manera, el centralismo de la capital de la República a las capitales de los Entes Federados.”⁸⁶

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano elaborador de la jurisprudencia en México, refiriéndose a la “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 (Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 17 de noviembre de 1917). Sin embargo, en contradicción con la anterior doctrina la Corte señaló que de acuerdo a la Autonomía y libertad que les ha concedido la nueva Constitución (1917) a los Municipios, no tienen todos los privilegios de un

⁸⁶ *Ídem.*

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 adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder (Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 29 de marzo de 1919, V. Semanario Judicial de la Federación, 5ª Época, Tomos I, p. 732 y 734; IV, p. 739; XLVII, p. 1846 y LIII, p. 2583, entre otros), así los municipios son sólo entes administrativos.”⁸⁷

Efectivamente, esa idea de concebir al Municipio su “libertad” y “autonomía”, muy característica del proto-constitucionalismo del siglo XX han quedado por suerte rebasadas, dando paso a un constitucionalismo mucho más garantista, con una visión moderna que permite situar al Municipio como un “cuarto poder”⁸⁸ y no sólo como una simple entidad administrativa.

Resulta aleccionador e ilustrativo el análisis que hace el Maestro Tena Ramírez, en relación con el termino “libertad municipal”, él sostiene que cuando el párrafo inicial del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna dicho termino: “...la formula es inexacta. Un Estado-miembro, en calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque ésta 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

⁸⁷ Covarrubias Dueñas José de Jesús. *op. cit.*, p. 62.

⁸⁸ *Confer.* Con fecha 29 de enero del 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Con la publicación de ese Decreto el Distrito Federal pasa a denominarse Ciudad de México y se eleva a rango de entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

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 par 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.”⁸⁹

La posición del Maestro Tena Ramírez muestra sin ambages lo que a su juicio constituye error conceptual inexcusable, porque el Ente Federado es indivisible, y en cierto modo antagónico al propio Municipio, sentencia en forma contundente que, —lo que se nos antoja muy extremista por cierto—, la descentralización que tanto se les confía, sólo puede ser un elemento que conduzca al caos, y mas aún porque la afanosa división territorial que tan jactanciosamente se presume es en cierto modo, una hipocresía ya que obedece más a fines electorales y tributarios que al deseo de materializar una verdadera integración estatal.

Vale igualmente la pena analizar lo que Jacinto Faya Viesca⁹⁰ nos menciona en relación a termino libertad, él sostiene: “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 municipal⁹¹, aún y cuando se diera esta consagración en el solo nivel conceptual y no en la realidad de la vida municipal.

⁸⁹ Tena Ramírez Felipe. *op. cit.*, pp. 145-146.

⁹⁰ Faya Viesca Jacinto. *op. cit.*, p. 41.

⁹¹ Ítem. Se utiliza de manera indistinta el concepto de libertad y autonomía.

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 esta grave deficiencia ha permanecido hasta nuestros días, pues la Constitución general de la República, desde 1917 hasta nuestros días (octubre del año 2003⁹²), no ha definido qué entiende por la fórmula política del “municipio libre”.

Nuestra Constitución 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.

Esta deficiencia ha sido desastrosa en la historia del desarrollo municipal desde 1917 a la fecha, pues amparados en una aparente categoría de gran fuerza constitucional, a la idea del “municipio libre”. No se le han dado elementos para que la dogmática constitucional mexicana haya podido desarrollar una doctrina coherente sobre este concepto, aparentemente cumbre, desprovisto de fuerza constitucional y política.”.

En efecto, la mayor dificultad que entraña el concepto de “libertad” radica esencialmente en que no existe una definición clara que establezca límites indubitables para su observancia, la pregunta entonces sería: ¿cómo se puede ejercer un derecho y/o cumplir con una obligación que no está claramente definida?, y la respuesta más adelante la intentaremos abordar con mayor detenimiento, bástenos por ahora señalar que, sí el problema radica en la definición en el plano meramente conceptual, entonces tenemos un porcentaje significativo de la solución identificada.

⁹² *Confer.* Permanece casi en los mismos términos en septiembre del 2016.

No le falta razón al investigador Faya Viesca cuando asegura, que la Constitución no “otorga” ningún reconocimiento al Municipio mexicano, lo que es muy cierto, quizá nuestra opinión en este punto difiere del autor mencionado, porque creemos que no es necesario que se los otorgue, bastaría que le reconociera aquellos que por su propia naturaleza le pertenecen.

Ahora bien, la crítica vertida va más allá, ya que el referido autor nos dice: Además la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en estos últimos 86⁹³ años, no ha emitido criterios sólidos y progresistas que hubieran podido contribuir a definir y expandir la idea del “municipio libre.”

Si hay una responsabilidad por parte del constituyente —originario y/o permanente según se vea—, por la omisión al no establecer una definición clara del concepto “libertad municipal”, igualmente es responsable nuestro máximo Tribunal Constitucional, porque con un buen criterio jurisprudencial podría haber marcado la diferencia e incluso, corregirle la plana al Poder Legislativo Federal, sin embargo, hasta éstas fechas simplemente no sucede.

Se hace necesario identificar, si la autonomía tiene propósitos fundamentales para con el Municipio, y así tenemos que el propio Faya Viesca nos señala los siguientes:

— La autonomía comprende la autoformación, es decir, la capacidad de los municipios para darse, en gran parte, sus reglas de organización.

— La autonomía exige que los municipios gocen de reales capacidades ejecutivas, a fin de actuar con eficiencia; es decir, capacidad de libre gestión administrativa.

— La autonomía significa la capacidad de autogestión, lo que implica una real independencia de otras instancias gubernamentales.

⁹³ *Id. est.* A la fecha actual serían 99 años, lamentablemente continua la misma situación que cuando el autor lo referenciaba en su investigación.

— 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 tiene la libertad plena de ejercer su actividad en todas las materias de la que no estén expresamente excluidas .

— La autonomía exige que materias cuya competencia esté reservada a otros ámbitos de gobierno, y no sean atendidas por estas instancias, pueden ser gestionadas por el municipio.

— La autonomía exige que la Constitución y el Estado proteja de tal manera a los municipios, a fin de que cuenten con recursos económicos suficientes para la obtención de sus finalidades.

— La autonomía deberá fincarse en la elección de las autoridades municipales a través de procesos democráticos auténticos.

— La autonomía municipal tiene que ser garantizada institucionalmente por la Constitución, con la jerarquía de un derecho fundamental.

— La autonomía exige que se reconozca constitucionalmente al municipio como un orden de gobierno.

— La autonomía municipal no permite que la Constitución ni el legislador limiten su naturaleza, sino mas bien que éstos garanticen un mínimo muy amplio de actividad para los municipios.

— La autonomía implica el reconocimiento de la Constitución de clausulas abiertas, para que el municipio gestione los intereses de la comunidad, de acuerdo con las condiciones cambiantes de las circunstancias económicas y sociales del momento.”

Como se podrá ver, los propósitos mencionados tienen un amplio espectro garantista en favor de los municipios, es decir, que cuando nos

referimos al municipio “autónomo” realmente lo identificamos con los enunciados descritos en líneas precedentes, y pareciera —al menos esa es la impresión que se advierte de la historia municipal en México—, que existe un miedo injustificado para calificar como “autónomo” al municipio antes que “libre”, las razones pueden ser muy diversa, sin embargo las que podemos ubicar desde estos momentos son: una idea inexacta de Federalismo mexicano; un pensamiento muy kelseniano⁹⁴ de jerarquización normativa; un romanticismo federalista que se niega a aceptar que existen realidades políticas paralelas que son de una importancia trascendental para la vida democrática e institucional del país; una tendencia centralizadora de las del ejercicio del poder público; entre otras.

3.5. LA LIBERTAD MUNICIPAL Y SUS PROLEGÓMENOS

La crítica reiterada y sostenida de muchos de los estudiosos del Derecho en nuestro país, son casi una y la misma en relación al tema de la libertad como característica constitucional del Municipio, esto es, porque esa característica descriptiva es en el mejor de los casos, una buena intención del Constituyente pero que no es clara, al menos no en la medida que se antoja necesaria; de manera que resulta tan vaga como genérica, pero además se encuentra sujeta al embate permanente de los niveles de gobierno Estatal y Federal. Ese federalismo avasallante del que dábamos cuenta en apartados anteriores, es el gran responsable. Si bien es cierto que la libertad municipal fue en gran medida

v. gr. Según la teoría kelseniana de la jerarquía de las normas a “*peldaños*” la validez de cada norma vendría sustentada por la existencia de otra norma de rango superior y, así, sucesivamente. Este proceso no puede ser infinito y, para ello, debe existir una norma hipotética (ficticia) fundamental (la llamada *Grundnorm*). Cualquier norma jurídica no podría considerarse aisladamente sino como parte integrante de un marco normativo complejo y unitario (con sus propias reglas de autoproducción, vigencia y derogación). Respetando el orden jerárquico de las normas se formaría, así, un ordenamiento jurídico coherente. La validez de las normas, por tanto, vendría dada por el modo de producción de las mismas y no por su contenido. Este modelo dogmático de derecho, su juridicismo, significaba que el Derecho se intentaba comprender y justificar sólo desde el propio Derecho; sería una especie de “*autismo jurídico*” donde se evitarían las impurezas que proviniesen del mundo económico, moral, cultural o político.

la consagración en el texto constitucional de una lucha frenética, que fue incluso enarbolada como bandera en diversos momentos de la historia nacional, cierto es también que cuando esa libertad es trasgredida en cualquiera de los aspectos que constituyen la trinidad sagrada en la actuación del Municipio — administrativa, económica, y política—, trae como consecuencia lógica la inexistencia de la misma; en otras palabras, no basta con decir que en un Municipio existe libertad administrativa y económica pero no política, o bien, que hay libertad política y económica, pero no administrativa; entonces se da libertad, porque en la mayoría de sus elementos se dan; nada mas lejos de la realidad, porque la libertad como garantía institucional a favor del municipio es indivisible, es decir, hace falta que cualquiera de esos elementos no exista, para concluir entonces que la libertad municipal tampoco existe.

Cobra particular relevancia lo que en este sentido nos comenta el Maestro Felipe Tena Ramírez: “ ... 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 llamado de cualquier modo, menos con el nombre de Municipio libre.”⁹⁵

La dependencia vertical de los niveles de gobierno es tristemente una practica muy común en nuestro sistema Federalista, donde la decisión del gobernante en turno logra en ocasiones imponerse sobre la propia voluntad de la Legislatura, el propio Tena Ramírez al respecto nos advierte: “... es usual en

⁹⁵ Tena Ramírez Felipe. *op. cit.*, p. 160.

la practica 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”.⁹⁶

Es lapidaria la inferencia a la que podemos arribar a partir de lo expuesto por el Maestros Tena Ramírez, la existencia de un Ayuntamiento está expuesta a la voluntad caprichosa de un solo individuo, ¿qué garantías reales de existencia pude tener en ese contexto?, desde luego no muchas.

La tutela que las legislaturas de los Estados ejercen sobre el Municipio, son bastante amplías, la intervención que tienen los gobernadores se evidencia en mayor o menor medida en ésta tutela política, quizá por esta razón José de Jesús Covarrubias afirma: “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.”⁹⁷

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, pueden ser determinantes para la extinción de

⁹⁶ *ibidem*.

⁹⁷ Covarrubias Dueñas José de Jesús. *op. cit.*, p. 313.

un Ayuntamiento; así el esquema, la pregunta entonces es; ¿dónde queda la libertad como garantía institucional a favor del Municipio?, la respuesta podríamos encontrarla en lo que el propio Covarrubias Dueñas señala: “Por tanto, las legislaturas de los Entes tienen fuertes poderes de tutela sobre los 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.

Así mismo las Legislaturas Locales podrán nombrar a la Junta o Concejo Municipal, en clara contradicción a los principios democráticos, ya que los vecinos no tienen ninguna participación en dicha elección; máxime si la designación de la Junta o Concejo Municipal, tuvo como motivo conflictos electorales.

Otras carencias de nuestra legislación son el mimetismo y la importación de modelos desfasados con nuestra realidad.”⁹⁸

En efecto, las causas pueden ser diversas, como bien señala el autor, sin embargo ninguna puede ser considerada menos importante que la otra, porque mientras una sola de ellas subsista, igualmente lo hará el intervencionismo gubernamental que trastoca el Municipio, y consecuentemente la falta de libertad.

Para la investigadora Teresita Rendón Huerta Barrera, 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 —aún cuando de derecho debe serlo—, y se ha manejado como

⁹⁸ *Idem*, p. 314.

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.”⁹⁹

Compartimos plenamente la visión de la Maestra Rendón Huerta, porque es la posición crítica que más convenientemente define lo que este trabajo de investigación aborda como problema jurídico, pero además, por la honestidad conceptual con que lo señala, es decir, no se escuda bajo argumentos relativistas y asume el riesgo de calificar lo que consideramos excepcionalmente bien hecho, el problema real del Municipio, la gran contradicción 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 magistral nuestra posición frente al tema toral de nuestra investigación, la inexistencia de libertad municipal en el México del siglo XXI.

⁹⁹ Rendón Huerta Barrera Teresita. *op. cit.*, p. 137.

CAPÍTULO CUARTO

ELEMENTOS, FUNCIONES Y TIPOLOGÍA DEL MUNICIPIO

SUMARIO: 4.1. *El Municipio y sus elementos constitutivos*, 4.1.1. *El Elemento humano*, 4.1.2 *El Elemento físico*, 4.1.3 *El Elemento formal*, 4.1.4, *El Elemento teleológico*, 4.2. *El Municipio y sus competencias*, 4.3. *El Municipio y sus funciones*, 4.4 *El Municipio y sus servicios públicos*, 4.5. *Tipología del Municipio en México*, 4.5.1. *Realidad socio-demográfica*, 4.5.2. *Realidad en servicios públicos*, 4.5.3. *Realidad educativa*, 4.5.4. *Realidad en salud*, 4.5.5. *Realidad en grado de marginación*, *Realidad en desarrollo humano*, 4.5.6. *Realidad productiva*,

4.1. EL MUNICIPIO Y SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.

Después de haber recorrido hasta aquí un trayecto significativo de la investigación, donde analizamos algunos de sus conceptos básicos y abordamos también algunas de sus características doctrinales y legales indispensables para entrar al estudio de ésta parte, resulta obligado advertir, que con el propósito de conseguir el objetivo que perseguimos en el presente ejercicio de investigación, descompondremos al Municipio en partes, no tanto para saber lo que es a partir de una concepción teórica —ya realizada por cierto—, sino más bien de una descomposición orgánica, es decir, cómo se integra, qué elementos lo componen, cuáles funciones desempeña, si tiene o no competencias, cómo se precisa su realidad jurídica y social, si tiene indicadores que ofrezcan una infografía puntual del Municipio, en suma, navegaremos en ese universo hasta este momento inexplorado, el cual que representa todo un desafío.

En efecto, cuando nos referimos a los elementos que componen algo, es indagar en su estructura, en este caso el Municipio como persona moral, institución y nivel de gobierno, se compone con ciertos elementos, estos son los que en su conjunto le dan “vida”, ya que si alguno de ellos faltara, difícilmente podríamos hablar del Municipio, al menos no como tal. Realizar esta descomposición orgánica conlleva un riesgo y es precisamente el que identifica

la investigadora Teresita Rendón Huerta Barrera, cuando nos advierte al respecto: “Una difícil empresa intelectual es la encontrar ciertas equivalencias o paralelismos entre las nociones aplicables al Estado y las que deben aplicarse al Municipio, pues aun cuando ambos son conceptos jurídico-políticos, abarcan diversos contenidos sin dejar de tener grandes similitudes.”¹⁰⁰

Existen muchas y muy diversas teorías que intentan explicar los elementos constitutivos del Estado, así por ejemplo, tenemos lo que dice Marcele de la Bigne de Villeneuve, citado por la autora Rendón Huerta: “El Estado es esencialmente una cosa inmaterial, una entidad percibida por la inteligencia, pero que no se podría captar por los sentidos. Los elementos del Estado deben ser inmatrimales. Lo que manifiesta la existencia de este ser inmaterial, político, jurídico, que llamamos el Estado es el establecimiento de las diversas comunidades sociales, de una cierta organización, unificante, general, que requiere de un fin común, de un orden jerárquico único y estable.”¹⁰¹

Desde luego que estamos ante la presencia de un ente inmaterial, una “entidad” que solo puede ser percibida por la inteligencia, pero diferimos en cuanto a que sus elementos si pueden ser apreciados por los sentidos, es decir son ciertos y cuantificables, más adelante ahondaremos más al respecto, por ahora sólo mencionaremos, que si estos son susceptibles de ser cuantificables y/o medibles, entonces son cualidades con magnitudes físicas y consecuentemente materiales.

Para Carlos S. Fayat, citado por la investigadora Rendón Huerta: “los elementos esenciales de la estructura son el territorio, la población, el poder y el derecho. Los elementos nodales son la soberanía y el imperio de la ley. Todos

¹⁰⁰ Rendón Huerta Barrera Teresita. *op. cit.*, p. 161.

¹⁰¹ *Cit. pos.* Rendón Huerta. *ídem*, p.163.

esos elementos constituyen un todo articulado que sólo por abstracción puede fragmentarse, dividirse o descomponerse en partes.”¹⁰²

Advertimos que en esta concepción se delinean con mayor precisión los elementos que integran el Estado, respecto a los que se identifican como territorio y población, realmente no hay mayor comentario de nuestra parte, en virtud de que son, dentro de la concepción clásica de teoría del Estado, elementos que lo conforman, sin embargo, cuando se refiere de manera indistinta a poder y derecho, nos parece que existe una relación dialéctica insoluble entre ambos, es decir, el poder que ejerce el Estado lo hace sobre el fundamento del Derecho, no puede ser de otro modo.

González Uribe¹⁰³, nos dice la Maestra Rendón Huerta, sigue también la línea trazada por Jean Dabin, y nos menciona como elementos del Estado los siguientes:

- a) Humano = Población.
- b) Físico = Territorio.
- c) Teleológico = Bien público Temporal.
- d) Formal = Autoridad o Poder Público.

Por ser éste un enfoque claro y completo, lo utilizaremos para efectos del análisis de los elementos del municipio, de manera que partiremos de la concepción doctrinal que plantea la investigadora Teresita Rendón Huerta Barrera, cuando fiel a su estilo claro y preciso, nos define al Municipio con base en cinco elementos, que identifica como:

- a) una sociedad humana
- b) establecida permanentemente en un territorio.

¹⁰² *Cit. pos.* Rendón Huerta. *idem.* p. 163.

¹⁰³ *Cit. pos.* Rendón Huerta. *idem.* p. 164.

- c) Regida por un poder supremo.
- d) Bajo un orden jurídico.
- e) Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.

4.1.1. EL ELEMENTO HUMANO

Con relación al elemento humano, la autora nos dice: “El elemento humano. El Municipio es una reunión de personas, una colectividad de “seres racionales y libres, dotados de un destino individual, y propio.

La población municipal se caracteriza por las relaciones de vecindad, esto es, por la cercanía, proximidad y contigüidad en las edificaciones. Núcleo fundamental de este elemento es la familia donde se reflejan las variables socioculturales y económico-políticas, a la cual es necesario salvaguardar por su importancia social y por la trascendencia de sus valores que implica.

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

Para la constitución de un nuevo municipio la ley determina el número mínimo de habitantes que se requiere.”¹⁰⁴

¹⁰⁴ Rendón Huerta Barrera Teresita. *op. cit.*, pp. 164-165.

No es coincidencia que este elemento, Teresita Rendón Huerta lo haya ubicado en primer termino, porque constituye como lo hemos venido sosteniendo de manera reiterada, la razón de ser del Municipio, es decir, el grupo de personas que de manera libre y consciente se reúnen de modo permanente con el propósito de ser una mega familia y establecer relaciones de todo tipo —económicas, sociales, culturales—, por razón de su proximidad y vecindad.

Efectivamente, la ley le reconoce una importancia relevante al elemento humano y tan es así, que determina como bien lo señala la autora, un mínimo en cantidad poblacional para que pueda surgir un Municipio como tal, que en el caso de Michoacán, la Constitución Política establece ese mínimo de cuarenta mil ciudadanos.¹⁰⁵

En relación con éste tema, Reynaldo Robles Martínez nos dice: “Nuestra postura es que la población de un Estado es un agregado humano que tiende hacia la unidad, la cual entre más se logra, más eficaz es el Estado.

El Municipio como célula de organización requiere una población, pero no le basta una población, sino que requiere de una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación, e inclusive la alimentación y vestido.”¹⁰⁶

El citado investigador menciona, que el Estado es un agregado Humano, cuya “inercia” natural es hacia la unidad, y que en la medida que esta se consigue mas eficaz es el Estado; sin embargo, respetando su posición habrá que advertir en justicia, que en nuestra opinión vincula la eficacia estatal con la

¹⁰⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, art. 44 fracción IV inciso c)

¹⁰⁶ Robles Martínez Reynaldo. *op. cit.*, p. 181.

unidad poblacional, postulado que se antoja aventurado, porque la unidad social puede ser efectivamente una variable para medir la eficacia de éste, sí y sólo sí, esa unidad social es producto del ánimo colectivo que siente en la unidad, la garantía plena de satisfacción a sus necesidades individuales y de grupo; dicho de otra manera, si el bien común es el fin teleológico del Estado, entonces su eficacia estará supeditada a la condición de que se consiga ese bien común, más allá de la mayor o menor unidad poblacional que se dé en un Estado.

Es más exacto cuando afirma, que el Municipio en cuanto célula de organización, sí requiere de una población, pero no cualquier población, sino una muy específica, la que está vinculada por lenguaje, historia, familia, cultura; razón por la cual podemos concluir, que la primera patria es el Municipio y éste a su vez representa una gran familia.

Para J. Eduardo Andrade Sánchez, la población debe explicarse como un grupo de personas que se encuentran en el territorio municipal con la decisión de avecindarse, y le reconoce a este elemento la esencia de la institución municipal; cuando aborda en particular éste último concepto menciona: “La vecindad es la condición de miembro de comunidad municipal, esto es, de integrante permanente del grupo humano que vive en el vecindario, entendido éste como el conjunto de viviendas que constituyen el asentamiento correspondiente.”¹⁰⁷

De lo dicho por el autor supra citado inferimos, que la población, como elemento municipal, surge a partir de la vecindad municipal, que es la condición para ser miembro de ella, de ser cierto como se afirma, entonces, se estaría en la condición de ser parte de la población de un municipio en la medida que se vive en él o mejor dicho en su vecindario.

¹⁰⁷ Andrade Sánchez J. Eduardo. *op. cit.*, p. 129.

Ahora bien, en cuanto a vecindad se refiere, vale la pena analizar cómo contempla ésta condición la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, la cual en su artículo 7 nos señala:

Artículo 7. Son vecinos del municipio las personas, que residan permanente o temporalmente dentro de su territorio manteniendo su domicilio. Los ayuntamientos a través de la secretaría, integrarán y mantendrán actualizado un padrón municipal que permita conocer el número de vecinos de su respectiva demarcación territorial; para lo cual se asignarán los recursos necesarios y se emitirá la reglamentación respectiva. Para efecto de altas y bajas del padrón se mantendrá una estrecha coordinación con el Juzgado del Registro Civil.

De lo consignado por éste numeral se puede advertir, que la ley reconoce la condición de vecino del Municipio a quien reside¹⁰⁸ permanente o temporalmente dentro de su circunscripción territorial, pero sujeto a una modalidad específica, que mantenga su domicilio en el Municipio; es decir, la ley distingue en cuanto a vecindad se refiere a dos a tipo de personas, quienes residen de manera permanente o fija, y aquellos que lo hacen de manera temporal o eventual, quedando en ambos casos obligados para tener la calidad de vecino, la condición de mantener el domicilio en el Municipio.

Por nuestra parte proponemos que la población, como elemento constitutivo del Municipio, lo integran todas aquellas personas que residen de manera permanente o temporal, que se encuentran vinculados estrechamente por relaciones de vecindad, proximidad e intereses comunes.

¹⁰⁸ Estar establecido en un lugar, Diccionario de la Real Academia de la Lengua. [25-09-2016]

4.1.2. EL ELEMENTO FÍSICO

El ámbito espacial y territorial es como bien se sabe, otro elemento constitutivo del Municipio, porque es aquí en éste espacio físico, donde la población municipal reside, es aquí también, nos dice Teresita Rendón Huerta, donde tienen lugar todas las actividades del Municipio.

“ La palabra territorio viene de *terra patrum*, la tierra de los antepasados.

Los límites del territorio municipal se establecen de acuerdo a las diversas condiciones históricas o factores convencionales, a decisiones político-administrativas y a la regulación jurídica en cada Estado de la Republica.

El Municipio, como es obvio, no tiene dominio sobre el espacio aéreo, ni sobre el subsuelo, pero sí sobre la superficie que alcanzan sus límites.”¹⁰⁹

El territorio en cuanto elemento físico, es cierto y delimitado, porque no podríamos hablar de las funciones municipales si no tenemos la certidumbre de hasta donde se extiende la obligación del Municipio en la consecución de interés general de sus ciudadanos. En éste sentido, la propia autora lo describe más que como un elemento, una condición de existencia, un medio a través del cual se cumple con el fin del Municipio.

Por su parte, Reynaldo Robles Martínez sostiene: “Uno de los elementos esenciales del Municipio es su territorio, un Municipio sin territorio es inimaginable.

¹⁰⁹ Rendón Huerta Barrera Teresita. *op. cit.*, pp.166-167.

El territorio municipal es el escenario donde se realiza la convivencia vecinal, donde se asientan los vecinos, sus casas, sus empresas etcétera.

En nuestro país, en el que por imperativo constitucional (Art 115), los estados deben tener como base de su división territorial al Municipio. Nos encontramos que todos los terrenos que se encuentran en la Republica pertenecen a un Municipio.¹¹⁰ Es muy cierto que no podemos imaginar un Municipio sin territorio, y en cuanto a la importancia de este elemento, basta con precisar que constituye la base para la organización del Estado y la piedra angular donde descansa el federalismo mexicano.

J. Eduardo Andrade Sánchez nos menciona en lo relativo al territorio: "...es la extensión geográfica del poder del Estado genéricamente hablando y sobre el cual se ejerce el poder de los órganos constitucionales, sean del estado federado o del propio municipio que tienen competencia sobre dicha demarcación."¹¹¹

Para dicho autor, el territorio como elemento esencial del Municipio es muy preciso, lo vincula con el ejercicio del poder público y las competencias en cuanto nivel de gobierno.

Propondríamos como definición la siguiente: Es el espacio físico-geográfico señalado por la ley, donde el Municipio ejerce el poder que la Constitución Federal le reconoce y cumple con los fines que tiene encomendados.¹¹²

¹¹⁰ Robles Martínez Reynaldo. *op. cit.*, pp. 185 y 186.

¹¹¹ Andrade Sánchez J. Eduardo. *op. cit.*, p.124.

¹¹² *Id. est.* Visión garantista a favor del Municipio.

4.1.3. EL ELEMENTO TELEOLÓGICO

El Municipio, en cuanto ente jurídico-político, tiene como es lógico, un fin último, si partimos de la premisa que hemos venido mencionando de manera sistemática a lo largo de la investigación, la cual estriba en considerar al Municipio como la célula madre del Estado; constituyendo como se ha dicho, la base de su organización política y administrativa, y convirtiéndose por tanto en la piedra angular donde descansa la propia Federación, pues comparte también sus características. Ahora bien, si la teoría jurídica clásica concibe el fin teleológico del Estado con la consecución del bien común, entonces, el propio Municipio estará obligado igualmente a conseguir el bien común, de manera que sus ciudadanos encuentren en él los satisfactores económicos, políticos, sociales, culturales necesarios, para su adecuado y pleno desarrollo.

Pero antes de tener la anterior premisa como válida, conviene saber en qué términos es concebido el elemento teleológico, Teresita Rendón Huerta Barrera lo concibe del modo siguiente: “El municipio como toda corporación pública, se estructura a fines valiosos y precisos.

El hecho de que existan otros ámbitos político-sociales con fines más amplios, no significa que al Municipio deje de confiársele tácita o expresamente la consecución de ciertos propósitos o finalidades, sobre todo si se toma como punto de partida que nuestro Estado de Derecho busca el establecimiento de relaciones armónicas.

Entendemos por “fin”, aquel resultado de la actividad, que se concibe idealmente como límite o término, ya sea próximo o remoto.

Aplicada esta idea al Municipio, su fin será aquello que ha de obtener y por cuya consecución existe como entidad.”¹¹³

La autora nos hace una puntual distinción entre los diversos fines que tienen el Municipio, y cita a Bellver Cano¹¹⁴ como el creador de esa categoría al ubicarlos del modo siguiente:

a) Fines conservatorios. La cual implica una autoconservación, porque implica vivir para sí y mediante su organización.

b) Fines referentes a las personas: de seguridad y comodidad. Entendida éste como el orden y la armonía entre sus ciudadanos y la eventual obtención de los bienes materiales y morales de sus ciudadanos.

c) Fines respecto a los bienes y trabajo. La obligación para garantizar la obtención de medios y modos dignos de subsistencia de sus ciudadanos.

d) Fines en cuanto al territorio. De Conservación, de distribución y limitación. El cual tiene como propósito la defensa de ámbito espacial, y su uso adecuado y eficiente.

e) Fines con respecto al Estado y sus divisiones administrativas. En cuando piedra angular del federalismo.

f) Fines con respecto a la región. Compromiso con relación a otros Municipios que comparten interés en común por su región geográfica.

La anterior clasificación creemos que es sin duda la mas completa que autor alguno haya realizado con relación a los fines del Municipio en México, más adelante recurriremos a ella para intentar demostrar la hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación y que se relacionan con los aspectos identificados en los incisos b) y c) de la clasificación referida.

¹¹³ Rendón Huerta Barrera Teresita. *op. cit.*, p.167.

¹¹⁴ *cit. pos.* Rendón Huerta Barrea Teresita. *ídem.*

4.1.4. EL ELEMENTO FORMAL

Sí bien es imposible concebir al Municipio sin población, también es cierto que no podríamos hablar del Municipio sin el elemento formal de gobierno, la autoridad es por tanto un elemento consustancial para ser concebido como un verdadero nivel de gobierno, el cual no debe estar subordinado, ni ser dependiente de un poder superior, sino más bien coordinado y corresponsable con aquellos en los fines que se persiguen en el ámbito de sus distintas competencias.

Teresita Rendón Huerta Berra nos dice en relación a éste elemento: “El gobierno de los hombres en los municipios se realiza con fundamento y mediante un orden jurídico, no puede quedar al arbitrio de los titulares de los diversos órganos. Ese orden jurídico que se nutre de las condiciones reales y que debe entender a los factores culturales, educativos, económicos, y axiológicos en general proviene de dos cuerpos: El poder Legislativo del Estado y del Ayuntamiento. El primero en cuanto a la expedición de la Ley Orgánica Municipal y de la Ley de Ingresos, fundamentalmente, y el Ayuntamiento por lo que se refiere a los reglamentos.

Cuando el acatamiento de dichas normas no es voluntario, ni espontáneo como debiera serlo, y entre ellos está el poder de la policía y la facultad sancionadora.”¹¹⁵

El poder, como bien lo expone la autora Rendón Huerta Barrera, es la fuerza coercitiva del Municipio, la cual parte y tiene su fundamento en la ley, que por un lado proviene del Congreso del Estado, y por la otra del órgano colegiado que gobierna al Municipio, es decir el Ayuntamiento.

¹¹⁵ Rendón Huerta Barrera. *op. cit.*, pp. 166-167.

El gobierno municipal, en opinión de Horacio Lombardo Aburto citado por J. Eduardo Estrada Sánchez, es "... la acción de dirigir, administrar, mandar o conducir las acciones de una comunidad. También se le puede definir como el agrupamiento de personas que ejercen el poder. A medida que evolucionan las colectividades, este agrupamiento se especializa a través de instituciones permanentes de modo que "el gobierno", como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico denominado Estado."¹¹⁶

En esta visión advertimos que existe diferencia, por un lado, entre la acción de gobernar como tal, la cual implica como lo dice Horacio Lombardo, dirigir, administrar, mandar o conducir las acciones de la comunidad, y por otro lado, un agrupamiento de personas que ejercen el poder. Esta diferenciación consideramos, nos permite ubicar perfectamente entre gobierno-acción y gobierno-órgano, que tradicionalmente se ha manejado como lo mismo, pero vemos que no lo es.

Para Ignacio Burgoa Orihuela, existe un problema serio en virtud de que: "... por una corruptela tradicional e histórica, el gobierno se ha identificado con los órganos del Estado en que se deposita el poder ejecutivo, excluyéndose a los otros dos tipos. Según su implicación prístina y ortodoxa el citado concepto es el mismo poder público estatal, o sea, denota las tres funciones en que este se manifiesta. Así el acto de gobierno es el mismo acto de Autoridad con sus elementos esenciales que son: uniteralidad, imperatividad y la coercitividad."¹¹⁷

El maestro Ignacio Burgoa aporta entre otras cosas, una crítica puntual a la visión reduccionista del elemento gobierno y señala tres elementos

¹¹⁶ *cit. pos.* Andrade Sánchez J. Eduardo. pp. 7-8.

¹¹⁷ Burgoa Orihuela Ignacio. D. *op. cit.*, pp. 206-207.

esenciales del acto de Autoridad, como manifestación del gobierno: la unilateralidad, porque el acto de autoridad no requiere la voluntad del gobernando para su existencia; imperatividad, porque se impone lo que el mismo califica como en contra y sobre la voluntad del particular; y la coercitividad, que se da en el supuesto de rebeldía del gobernado, es decir, si no lo acata se realiza coactivamente.

Si el gobierno es un elemento esencial del Municipio y este se ejerce por conducto de las autoridades y órganos que lo integran, entonces resulta obligado establecer, más allá de los términos formales, quién tiene ese carácter, y La Ley de Amparo vigente en nuestro país nos ofrece una respuesta más o menos clara al respecto:

Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo¹¹⁸:

I...

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

...

En este orden de ideas, estamos en presencia de una autoridad municipal que ejerce el gobierno de este nivel, cuando cualquier persona u órgano del Ayuntamiento, se encuadre dentro de la hipótesis normativa que describe éste numeral, es decir, que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar un acto y que ese acto implique la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas de manera unilateral e imperativa.

¹¹⁸ *confer.* Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.1. EL MUNICIPIO Y SUS COMPETENCIAS

Rafael de Pina, en su obra *Diccionario de Derecho*, conceptúa a la competencia en una primera acepción como: “Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto.”; distingue además entre potestad objetiva, a la que le identifica como fundada en el valor del negocio o en su objeto y la que llama facultad funcional, ubicando a ésta en la participación asignada al órgano jurisdiccional en cada instancia o en relación a la existencia de los distintos tipos de procesos, la competencia territorial cuando se deriva de la situación especial del órgano; y nos ofrece una segunda que define del modo siguiente: “idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos.”¹¹⁹

La primera definición la abordaremos mas adelante, por ahora sólo nos remitiremos a la segunda de ellas, que nos parece es efectivamente una idoneidad o aptitud que se le reconoce a un órgano de autoridad, pero no sólo tiene que ver con “dar vida” a determinados actos jurídicos, como lo señala el autor, sino también a su modificación y extinción; razón por la que consideramos —con un respeto sincero a tan ilustre investigador—, se encuentra incompleta dicha definición.

Para Ignacio Burgoa Orihuela, la competencia en términos generales: “es una condición **sine qua non** presupuesta para que la actuación de la autoridad en el desarrollo de su función pública que genéricamente le corresponde, sea valida y eficaz.”¹²⁰

En efecto, consideramos que hablar de competencia en general, es por supuesto referirnos a una condición que presupone necesariamente al menos

¹¹⁹ De Pina Rafael, *op. cit.*, p. 172.

¹²⁰ Burgoa Orihuela Ignacio, *op. cit.*, p. 77.

dos cosas: 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.

Ahora, hablar de competencia municipal, supone hablar también de un sin número de problemas, tanto como perspectivas pueda haber en la visión desde la cual se aborde, de manera que para constreñirnos al aspecto mas significativo del vocablo, utilizaremos como referente —muy adecuado por cierto—, la advertencia que nos prescribe la Maestra Teresita Rendón Huerta, cuando nos dice: “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.”¹²¹

Existen dos sistemas que pretenden definir las competencias municipales y las identifica como:

El sistema general, el cual es adoptado en la practica por los legisladores, a fin de evitarse el análisis exhaustivo, en este nos dice Rendón Huerta, se dejan márgenes muy amplios en la regulación y limites competencias.

El sistema taxativo, el que tiene que ver con la delimitación que se realiza en forma muy precisa, en un área de acción de un ente público, el legislador

¹²¹ Rendón Huerta Barrera Teresita. *op. cit.*, p. 304

detalla y pretende definir cada una de las posibilidades en el ejercicio de la facultad, la forma en que cada punto puede tener influencia en la competencia.

Pero existe también, según nos señala la propia autora, un tercero: El sistema Mixto, que no es otra cosa mas que el resultado de la combinación de ambos, éste tiene como particularidad que contiene lo que identifica como una “clausula residual”, que consiste en un fórmula general que incluye varias hipótesis, el margen de interpretación es amplio pero a la vez concreto.

Como vemos, es poco probable que se pueda arribar a una forma acabada de cómo deben integrarse las competencias municipales, sin embargo, no por ello significa que no debamos intentarlo, en este sentido se pronuncia la Maestra Teresita Rendón Huerta, cuando nos ofrece lo que ella identifica como una guía sobre la competencia municipal.

4.3. EL MUNICIPIO Y SUS FUNCIONES

Si la definición de competencia implicaba ciertas complicaciones naturales en función de la multiplicidad de enfoques que se le pueden dar, la definición del término función no es menos difícil, intentaremos abordarlo a partir de su proximidad al Municipio, es decir, si el municipio es un ente de gobierno, luego entonces se trata de un ente público, y si como tal desempeña alguna función, ésta sólo puede tener esa naturaleza; al respecto, Rafael de Pina nos menciona en relación a la Función Pública: “Actividad dirigida en la realización de algunos de los servicios correspondientes al estado, municipio o en general, a cualquier organismo público.”¹²²

¹²² Del pina Rafael. *op. cit.*, p. 297.

De esta definición podemos señalar, en concreto, que se trata de una actividad vinculada a la ejecución de los servicios que ofrece el Municipio.

Para Ignacio Burgoa Orihuela, la función pública es: "... 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."¹²³

Es coincidente, como se puede ver, al definir la función pública como una actividad, es decir una acción que se materializa en diversos actos de autoridad, los cuales pueden encajar en las tres categorías señaladas de ley, acto administrativo y acto jurisdiccional, de manera que la función publica puede clasificarse en estas tres categorías: función legislativa, función administrativa y función jurisdiccional.

A) FUNCIÓN LEGISLATIVA

Respecto a la función legislativa, J. Eduardo Andrade Sánchez menciona: "...la función legislativa consiste en la producción de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas. Tales normas constituyen leyes en sentido original y, como hemos dicho, son expedidas por el Poder Legislativo, sea en el plano federal, el Congreso de la Unión, en el estatal, los congresos o legislaturas estatales.

No obstante, existen normas que sin ser emitidas por los órganos formalmente depositarios del Poder Legislativo, participan totalmente de las

¹²³Burgoa Orihuela Ignacio. *op. cit.*, p. 176.

características de dichas leyes, ya que son igualmente generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas.

Para resolver esta dualidad, la teoría jurídica ha distinguido entre actos formalmente legislativos y materialmente legislativos...”¹²⁴

La respuesta a la cuestión de si es o no autónomo el Municipio, podemos encontrarla en este postulado; para algunos autores es difícil aceptar la idea que el Municipio sea autónomo, y arguyen como razón el hecho de que no puede darse sus propias leyes; como requisito indispensable para ser considerado como autónomo, vemos en la postura supra citada y en atención a las funciones del Municipio, que éste cumple con una función legislativa, es decir que los ordenamientos jurídicos que emite —bandos de policía, reglamento-s, circulares, etc.—, son obligatorios y coercitivos, de manera que revisten todas las característica de una ley en términos materiales; en este orden de ideas, no es inexacto si afirmamos que el Municipio materialmente es autónomo, robustece nuestra postura las tesis que continuación se transcriben:

MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.

A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas

¹²⁴ Andrade Sánchez J. Eduardo, *op. cit.*, pp. 224-225.

por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.

Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 132/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco.

ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).

La validez de los reglamentos municipales previstos en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no deriva de las normas estatales (ni de las federales) sino directa y exclusivamente de la propia Ley Suprema. La articulación entre los ordenamientos federal, estatal y municipal se rige, en una serie de materias, por el principio de competencia. Así, cualquier conflicto entre normas pertenecientes a estos tres órdenes debe ser, en los ámbitos relevantes, solucionado exclusivamente a la luz del parámetro constitucional que opera la respectiva atribución y delimitación competencial. Si la relación entre normas estatales y municipales no pudiera en algún punto o ámbito material describirse sobre la base del principio de competencia -en contraposición al de jerarquía- la afirmación de que existe un "orden jurídico municipal" independiente y separado del orden estatal y del federal no tendría cabida, pues ningún sentido tendría afirmar que los Municipios son, en el contexto constitucional actual, "órganos de gobierno", o afirmar que la fracción II del artículo 115 referido contempla "reglamentos" que, lejos de ser asimilables a los reglamentos tradicionales de detalle de normas, están llamados a la expansión normativa y a la innovación, sirviendo -dentro del respeto a las bases generales establecidas por las Legislaturas, de contenido constitucionalmente acotado- para regular con autonomía aspectos específicos municipales en el ámbito de sus competencias, y para adoptar las decisiones que las autoridades estiman congruentes con las peculiaridades sociales,

económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del Municipio.

Controversia constitucional 18/2008. Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos. 18 de enero de 2011. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez.

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 44/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.

Para Reynaldo Robles Martínez, el acto legislativo es: "...una declaración unilateral de la voluntad de un órgano de gobierno competente, el cual en ejercicio de sus funciones, crea reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones en forma general, impersonal, abstracta, permanente y coercitiva, con el objeto de regular interacciones humanas.

El órgano de gobierno encargado de producir los actos legislativos, es un cuerpo colegiado que funciona en asambleas deliberativas que toma sus decisiones por mayoría de votos. Los actos que producen reciben el nombre de Ley."¹²⁵

La visión que compartimos del autor, en relación con el acto legislativo, efectivamente en sentido estricto puede ser ubicada como una declaración de la voluntad de un órgano de gobierno competente, pero habría que precisar que esa declaración unilateral, no puede ser interpretada como un acto omnímodo en sí mismo, sino que estará supeditado al interés general y necesidad colectiva.

Respecto a la definición que vierte, en el sentido de que la Ley es producto de un órgano de gobierno, constituido en asamblea deliberativa, cuya decisión se traduce en mayoría, sólo podemos decir que constituye en esencia,

¹²⁵ Robles Martínez Reynaldo, *op. cit.*, p. 296.

un ejercicio de expresión democrática en nuestro sistema federalista de gobierno.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Michoacán, se pronuncia con relación a la facultad legislativa del modo siguiente:

Artículo 145. Los reglamentos municipales son ordenamientos jurídicos que establecen normas de observancia obligatoria para el propio Ayuntamiento y para los habitantes del municipio, cuyo propósito es ordenar armónicamente la convivencia social en el territorio municipal y buscar el bienestar de la comunidad.

Los reglamentos municipales serán expedidos por los propios Ayuntamientos quienes los aprobarán ajustándose a la Ley que establezca el Congreso del Estado y deberán ser publicados para su observancia, en el Periódico Oficial del Estado.

El artículo supra-citado establece en términos formales, la clasificación de los ordenamientos jurídicos, producto de la facultad legislativa municipal, el fin que se persigue con ella, el órgano competente para su ejercicio y las condiciones en que debe ejercerse ésta facultad; la ley igualmente prevé el objeto en lo particular de los reglamentos municipales, en cuanto normas jurídicas que dimanen de ejercicio de la función legislativa, y así tenemos lo que a continuación se transcribe:

Artículo 146. Los Reglamentos Municipales tendrán como objeto:

I. Determinar la normatividad para el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento como máxima autoridad del municipio y la correcta administración del patrimonio municipal;

II. Establecer los ordenamientos para la más óptima división administrativa y territorial del municipio;

III. Crear las disposiciones para regular el orden público, la seguridad personal y patrimonial de los habitantes del municipio, la salud pública, la preservación del medio ambiente, la vialidad, el esparcimiento sano, la difusión

de la cultura, el respeto de los derechos humanos de todas las personas y los demás aspectos fundamentales de la vida comunitaria¹²⁶;

IV. Definir los lineamientos para el más eficiente funcionamiento de las dependencias, entidades y unidades administrativas municipales;

V. Instituir las bases para garantizar, en beneficio de la sociedad, la más adecuada prestación de los servicios públicos municipales que preste el Ayuntamiento o los concesionarios;

VI. Fomentar la participación ciudadana en la gestión municipal;

VII. Determinar las sanciones que procedan por las infracciones a los reglamentos municipales; y,

VIII. Los demás que sean procedentes de conformidad con las atribuciones municipales.

Más aún, la facultad reglamentaria municipal tiene señaladas, en términos de la propia legislación en la materia, las áreas de competencia normativa en la que se puede ejercer la función legislativa, para quedar como sigue:

Artículo 148. Los reglamentos municipales podrán comprender, entre otras, las siguientes materias:

- I. Organización Administrativa;*
- II. Participación Ciudadana;*
- III. Justicia Administrativa;*
- IV. Seguridad Pública;*
- V. Protección Civil;*
- VI. Tránsito;*
- VII. Obras Públicas y Desarrollo Urbano;*
- VIII. Ecología;*
- IX. Salud;*
- X. Deporte y Juventud;*

¹²⁶ Reformada, p.o. 23 de junio de 2016.

- XI. Asistencia Social;*
- XII. Cultura;*
- XIII. Turismo;*
- XIV. Limpia, Recolección, Traslado, Tratamiento y Disposición Final de Residuos;*
- XV. Mercados y Centrales de Abasto;*
- XVI. Comercio en la Vía Pública;*
- XVII. Estacionamientos Públicos;*
- XVIII. Cementerios y Panteones;*
- XIX. Espectáculos;*
- XX. Horarios Comerciales;*
- XXI. Rastros y Expendios de Carne;*
- XXII. Anuncios, Espectáculos y Diversiones Públicos;¹²⁷*
- XXIII. de acceso a la información pública; y,*
- XXIV. Los demás que requieran los ayuntamientos, para el cumplimiento de sus atribuciones.¹²⁸*

Finalmente, tenemos que la misma ley contempla el reconocimiento expreso de la facultad legislativa, así como el fin teleológico que importa el ejercicio de dicha facultad, del modo siguiente:

“Artículo 149. Los Ayuntamientos tendrán la facultad de expedir el Bando de Gobierno Municipal, los reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en su circunscripción territorial, cuya aplicación redunde en beneficio de la comunidad y de la administración municipal.”

B) FUNCIÓN JURISDICCIONAL

¹²⁷ Reformada [N. de E. adicionada], p.o. 7 de agosto de 2007.

¹²⁸ Adicionada [N. de E. reformada], p.o. 7 de agosto de 2007.

Por lo que refiere a la función jurisdiccional, el Propio Robles Martínez nos dice al respecto: “El acto jurisdiccional es la declaración unilateral que realiza un órgano competente del estado, en ejercicio de su potestad y a petición de parte, mediante la cual con el objeto de conservar el orden jurídico, decide una controversia y produce consecuencias jurídicas concretas y personales.”¹²⁹

Desmenucemos el concepto anterior para ver el grado de propuesta teórica del mencionado autor; por principio de cuentas observamos, que es recurrente al ubicar a la función como una “declaración unilateral de la voluntad” del órgano competente, sin embargo, esta no debe entenderse como absoluta e unívoca, pues tal declaración debe necesariamente ajustarse a ciertos principios —motivación y fundamentación—, y puede tener dos finalidades determinadas: una inmediata, que consiste en la resolución de un conflicto entre partes, y otra mediata, la preservación del orden público y la paz social, y evidentemente es personalísima, porque sólo afecta y trasciende la esfera jurídica de las partes en conflicto.

J. Andrade Sánchez la entiende del modo siguiente: “La función jurisdiccional del Estado es aquella que tiene por objeto la resolución de conflictos aplicando la ley al caso concreto controvertido.”¹³⁰

Ésta definición es quizá, muy sencilla y sin florituras, pero muy cierta también, porque la función jurisdiccional no es otra cosa más que la capacidad que tiene un órgano del Estado para resolver los conflictos que se someten a su competencia, mediante la aplicación de la ley al caso concreto.

¹²⁹ Robles Martínez Reynaldo. *idem*, p. 307

¹³⁰ Andrade Sánchez J. Eduardo. *idem*, p. 233.

Una vez definido el concepto de función jurisdiccional, se hace necesario vincularlo al nivel municipal para entender en qué consiste, cuáles son sus límites y de dónde dimana dicha función.

Al respecto Teresita Rendón Huerta nos señala: “El artículo 21 de la Constitución General de la República, faculta a las autoridades administrativas y entre ellas, implícitamente a las autoridades municipales, a imponer sanciones pecuniarias —multas— y privativas de la libertad —arresto hasta por 36 horas —, sanciones que deben aplicarse por un órgano imparcial, que de acuerdo a las pruebas, las circunstancias en que se cometió la infracción y a las condiciones particulares del infractor, sean individualizadas.

En algunos municipios, en muy pocos por cierto, se han establecido los juzgados que cumplen con esta función y otras inmanentes a ella. No debería de olvidarse el postulado constitucional que dispone que para imponer sanciones —sin importar su índole—, es absolutamente necesaria la existencia de un “tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

En la mayoría de los municipios del país, es el Presidente Municipal o el Secretario del Ayuntamiento, quien califica e impone la sanción, pero hay municipios en los que existen juzgados calificadores, juzgados cívicos, que también son conocidos como justicia de “barandilla”, expresión utilizada para referirse al barandal o antepecho de madera compuesto de balaustres, que era colocado en el área donde se calificaba las infracciones para no dejar salir a los infractores y que toda vía se conserva en mucho municipios.”¹³¹

¹³¹ Rendón Huerta Barrera Teresita. *op. cit.*, p. 316.

La potestad jurisdiccional del Municipio dimana de la norma constitucional, y debe ser ejercida de acuerdo a los principios rectores que aplican para la justicia en general: legalidad, imparcialidad, objetividad, debido proceso, respeto a los derechos humanos, etc.

Creemos igualmente, que la gran mayoría de los municipios en nuestro país no advierten —por desconocimiento o denuesto—, la trascendencia de esta importantísima función en la vida diaria de los ciudadanos y su incidencia en tema de gobernabilidad democrática; el puntual cumplimiento de la ley y la sanción a la misma a través de un juzgado cívico o calificador, hacen que se reivindique en su justa dimensión el ejercicio constitucional de la función jurisdiccional¹³² municipal.

En este mismo sentido se pronuncia Reynaldo Robles Martínez, cuando afirma: "La vecindad propicia roces, diferencias, pequeños problemas que deben ser superados, resueltos a tiempo, oportunamente; para que no trasciendan convirtiéndose en conflictos graves que alteran e inclusive impidan la convivencia pacífica; asimismo, existen en la colectividad vecinos que realizan conductas antisociales que controvierten el orden público violando los reglamentos municipales, por lo que deben de ser sancionados con multa o arresto hasta por 36 horas de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional."¹³³

En efecto, la proximidad vecinal genera lazos de amistad y de unidad, pero también roces y diferencias que pueden trastocar severamente el orden público y la paz social, de manera que su eventual atención representa por un

¹³² V. gr. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, contempla en su artículo 150. Los ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios, para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. La integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos de justicia, se determinarán en el reglamento que expida, según el caso, cada Ayuntamiento.

¹³³ Robles Martínez Reynaldo. *op. cit.*, p. 308.

lado, la obligación del Municipio de ejercer la facultad jurisdiccional que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su favor, y por el otro, la prevalencia de la gobernabilidad¹³⁴, es decir, la legitimidad gubernamental, a partir de la eficaz solución de problemas, mediante el ejercicio adecuado de la función jurisdiccional.

C) LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Esta función es por tradición histórica en nuestro país, con la que mayormente se identifica al Municipio, y más concretamente al presidente municipal o alcalde, sin embargo, es conveniente precisar que si la representación material de la función administrativa encarna en el alcalde, éste no es el único que ejerce dicha función, sería materialmente imposible que lo hiciera, por tal motivo se hace necesaria una diversificación tomado en consideración rubros y materias.

Serra Rojas menciona: “La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares regulados por el interés general y bajo un régimen de policía o control.”¹³⁵

Se advierte que el autor prevé la posibilidad de que la administración puede ser o no del poder ejecutivo, y establece una vinculación directa entre la función administrativa y la prestación de servicios públicos, lo que nos parece

¹³⁴ *apud.* José René Olivos campos señala en su obra “ La Gobernabilidad Democrática Municipal en México”, que los problemas de gobernabilidad requieren ser abordados con medios institucionales, tanto legales y administrativos que tengan por objeto incluir las prioridades y soluciones que permitan obtener la convivencia, legitimidad, mejora en la calidad de vida y estabilidad del sistema social.

¹³⁵ *cit. pos.* Rendón Huerta Berrera Teresita. *op. cit.*, p. 314.

cuestionable, en virtud de ser la administración pública una actividad casi monopólica del poder ejecutivo, y estar ligada a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos mediante la proveeduría de los servicios públicos —alumbrado público, agua potable y alcantarillado, parques y jardines, etc.—, ésta, consideramos, constituye la esencia de la función administrativa en general, así como de la función administrativa municipal en lo particular.

Para Gabino Fraga, la función administrativa la podemos definir por exclusión es decir, aquella que no sea ni legislativa ni tampoco jurisdiccional, en términos formales, nos dice: “la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del poder Ejecutivo.”¹³⁶

Lógicamente, si a estas alturas hemos definido en qué consiste la función legislativa o reglamentaria, así como la función jurisdiccional, el enunciado propuesto cobra sentido, en otras palabras, podemos aproximarnos a partir de la inferencia que se hace de lo conocido hacia lo desconocido, de manera que, válidamente podríamos decir que todo aquello que no sea una función legislativa ni jurisdiccional, *ergo* tendrá que ser una función administrativa; ahora bien, cuando se dice que ésta función administrativa es la actividad que el Estado realiza por medio del poder ejecutivo, nos parece que es muy vaga y genérica, porque si bien es cierto implica el desarrollo de una actividad, haría falta establecer para qué efectos y bajo que condiciones, es decir, acotar las modalidades de esa actividad pública para que resulte más exacta.

Hay quienes ven en la función administrativa un doble aspecto ligado a una visión orgánica, y como una actividad, en esta categoría encontramos a Reynaldo Robles Martínez, quien señala: “...desde el punto de vista orgánico la administración es el conjunto de Órganos dependientes del poder ejecutivo, que

¹³⁶ Fraga, Gabino. *op. cit.*, p. 53.

tiene como finalidad realizar las tareas permanentes de interés general tendientes a satisfacer necesidades colectivas.”¹³⁷

Al respecto debemos señalar, que esta visión integra la multiplicidad orgánica como elemento accesorio del Poder Ejecutivo, cuya finalidad radica en la realización de tareas permanentes que son del interés social, y que están destinadas a satisfacer las necesidades de todos; es pues una definición que entraña la tarea, la condición y la norma, para que la función administrativa surta plenas consecuencias jurídicas.

Ahora, respecto a la administración vista como actividad, el propio autor nos dice: “Administrar es realizar una serie de acto, tares y operaciones.

La administración es la actividad que realizan los órganos del poder ejecutivo.

La administración es una serie de actos ordenados y concatenados, esto es, un proceso con un fin específico.”¹³⁸

Visto desde esta panorámica, la administración pública pareciera reducirse a una tarea metódica y monótona —nada más lejos de la realidad—, donde el fin es irrelevante, de manera que puede ser o no la satisfacción del interés social, lo que por supuesto nos resulta inconcebible.

Mención aparte merece la clasificación que realiza el citado autor, de los diversos elementos que componen la administración pública municipal, y los cuales ubica en tres categorías: el elemento personal, que se integra por los órganos de la administración, que son los encargados de realizar todas las

¹³⁷ Robles Martínez Reynaldo. *op. cit.*, p. 257.

¹³⁸ *Ídem.*

actividades, se les denomina Servidores Públicos¹³⁹; el elemento material, que consiste en el conjunto de bienes muebles e inmuebles necesarios para realizar las actividades a cargo de la Administración Municipal; y el elemento formal, que lo integran todos los ordenamientos legales que regulan la estructura, funcionamiento, atribuciones y relaciones de los órganos encargados de la administración pública.

La función de la administración en Michoacán es definida por la Ley Orgánica Municipal del Estado de la siguiente manera:

Artículo 92. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Ayuntamiento se auxiliará de las dependencias, entidades y unidades administrativas necesarias, que estarán bajo las órdenes del Presidente Municipal.

El jefe superior de la administración pública municipal es el Presidente Municipal, todo el aparato administrativo queda bajo su conducción y mando; respecto de su organización administrativa tenemos lo siguiente:

Artículo 93. El Presidente Municipal, previo acuerdo del Ayuntamiento, podrá crear dependencias, entidades y unidades administrativas que le estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las existentes, de acuerdo con las necesidades y la capacidad financiera del Ayuntamiento.

En efecto, el artículo 93 de la Ley Orgánica, da cuenta a uno de los aspectos torales de la libertad municipal, nos referimos precisamente a la libertad administrativa, en función de dos elementos importantísimos: sus necesidades y sus capacidades.

¹³⁹ Confer. La Constitución Política del Estado de Michoacán, consigna en su artículo 104.- Se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular, a los funcionarios, empleados y; en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier índole en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean de naturaleza centralizada o paraestatal, así como a los servidores públicos de los ayuntamientos y entidades paramunicipales y de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones y por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

La estructura administrativa mínima con la que debe contar todo Municipio, la precisa el numeral 94 de la citada Ley Orgánica, que al respecto dispone:

Artículo 94. Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la administración Municipal, el Ayuntamiento se auxiliará por lo menos con las siguientes dependencias:

- I. La Secretaría del Ayuntamiento;*
- II. La Tesorería Municipal; y,*
- III. La Contraloría Municipal.*

4.4. EL MUNICIPIO Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los servicios públicos constituyen sólo una parte de la actividad del Estado, y tradicionalmente se han ubicado, según dice Gabino Fraga: “como actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha”¹⁴⁰

Efectivamente, los servicios públicos constituyen la razón de ser y existir de la administración pública municipal; si quisiéramos resumir en un solo vocablo su verdadera importancia, necesariamente tendríamos que utilizar el verbo satisfacción, es decir, la acción que responde a resolver una necesidad o problema.

¹⁴⁰ Fraga Gabino. *op. cit.*, p. 243.

Tal es la opinión de la maestra Teresita Rendón Huerta Barrera, quien a respecto expresa: “al ciudadano común no le interesa realmente si hay o no suficiencia del presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación el servicio, lo único que es trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus necesidades.”¹⁴¹

Ésta opinión nos muestra, que es prácticamente imposible hablar de servicios públicos sin vincularlos al mayor o menor grado de satisfacción en la vida diaria de los ciudadanos en un Municipio, es decir, que la adecuada prestación en los servicios públicos determina en gran medida la importancia de toda administración pública Municipal.

Rafael de Pina define el servicio público, a partir de su integración con una serie de elementos personales y materiales a los cuales identifica de manera coordinada por los órganos de la administración pública, y de los cuales dice, están: “...destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser satisfecha adecuadamente por la actividad de los particulares, dados los medios de que estos disponen normalmente para el desarrollo de la misma.”¹⁴²

Nuevamente advertimos la presencia de elementos convergentes, tales como la coordinación con los órganos de la administración pública y el destino, que tiene que ver necesariamente con la atención de una necesidad de carácter general, y que además reviste la singularidad que no puede ser satisfecha —al menos adecuadamente—, por los particulares.

Más prolijo se muestra el concepto que nos ofrece el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela, al identificarlos del modo siguiente: “De los diferentes

¹⁴¹ Rendón Huerta Barrera Teresita. *op. cit.*, p. 259

¹⁴² De Pina Rafael. *op. cit.*, pp. 453-454.

conceptos que la doctrina ha elaborado sobre la noción de “servicio publico”, se pueden deducir los siguientes elementos que integran su aplicación o consistencia jurídica, a saber: a) la existencia de una necesidad colectiva; b) que esta necesidad se satisfaga de manera continua y regular, por la actividad del Estado, bien sea que éste la desempeñe directamente por conducto de sus órganos o bien indirectamente a través de establecimientos públicos creados por él (Organismos descentralizados, v. gr.), o de concesionarios particulares.

Esta propuesta conceptual identifica al servicio público a partir de sus elementos esenciales, de manera que cuando concurren ambos, podemos válidamente afirmar que se trata de un servicio público; pero además precisa de manera magistral, el momento en que existe el servicio público cuando sentencia: “... hay servicio público, cuando la actividad en que éste se traduzca se impute constitucional o legalmente al Estado para satisfacer regular y continuamente una necesidad colectiva; por el contrario, no se tratará de un servicio público sino de un “servicio al publico”, en la hipótesis de que la actividad respectiva no se atribuya por la Constitución o por la Ley del Estado, teniendo el derecho los particulares de realizarla en ejercicio de la libertad de trabajo, cumpliendo los requisitos que al efecto se señalen legal o reglamentariamente.”¹⁴³

Por nuestra parte, y tomando en consideración los conceptos antes vertidos, proponemos como concepto de servicio público municipal el siguiente: es la actividad que en términos constitucionales realiza el Municipio para satisfacer de manera regular las necesidades generales de sus ciudadanos.

El marco constitucional, en su artículo 115, contempla los servicios públicos asignados a los Municipios, lo que a la letra se transcribe:

¹⁴³ Burgoa Orihuela Ignacio. D. *op. cit.*, p. 402.

“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:

...

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

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

b) Alumbrado público.

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

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

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

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

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

ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

Éste catalogo de servicios públicos, son por mandato constitucional las necesidades que de manera permanente debe satisfacer el Municipio en el ejercicio de su función administrativa; a continuación intentaremos precisar en que consiste cada uno de ellos.

a) Agua Potable, drenaje alcantarillado tratamiento y disposición de sus aguas residuales. La prestación de este servicio se realiza mediante una red de distribución que transporta el agua hasta los hogares, oficinas y comercios de la población municipal, tiene como propósito la satisfacción del consumo domestico, industrial y comercial, incluye además el drenaje y alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, por lo que es muy común que este concepto se incluya en la denominación del órgano municipal¹⁴⁴ operador del servicio.

b) Alumbrado Público. Servicio que consiste en sistemas de iluminación convencional o moderna —lámparas LED, celdas solares, lámparas incandescentes—, en espacios públicos (calles, jardines, plazas etc.), y tiene como propósito la prevención situacional del riesgo y prevención del delito; una calle sin iluminación constituye un riesgo eventual para el ciudadano.

c) Limpia. Éste servicio es también conocido como aseo público, y consiste en la limpia de todos los lugares públicos, comprende acciones como recolección, clasificación, transporte, uso y destino de todo aquello que tenga la categoría de basura o residuo sólido; su importancia radica en las condiciones optimas de salubridad y epidemiológico; un Municipio limpio es un Municipio

¹⁴⁴ *Id. est.* En el caso del Municipio de Morelia su denominación es: Organismo Operador de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS).

sano, y consecuentemente es un lugar donde se garantizan las condiciones optimas de salud y vida de todos los ciudadanos.

d) Mercados y centrales de abasto. Son todos los espacios físicos que siendo parte del equipamiento urbano se les destina a la realización de una actividad mercantil.

e) Panteones. Son todos aquellos lugares destinados a los servicios funerarios —inhumación, cremación, exhumación—, este servicio puede ser prestado por el Municipio o concesionado a los particulares; la necesidad de éste servicio es directamente proporcional a su crecimiento poblacional.

f) Rastro. Es el espacio físico que constituye parte del equipamiento urbano, en destinado al sacrificio de ganado y aves, como medio de control para la distribución de carne adecuada para el consumo humano.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento. Son todos ellos espacios físicos que desempeñan una función específica como parte del equipamiento urbano; la calle debe de contar con un nombre que facilite su identificación, y que hacen las veces de vías de comunicación urbana, servidumbres públicas de paso, y marco de referencia como lindero y colindancia; los parques son los espacios públicos que tienen como finalidad la recreación, practica de deporte y actividades lúdicas de la ciudadanía; jardines son todas aquellas áreas verdes donde se realiza el cultivo y conservación de flores y plantas, como un elemento decorativo de entorno urbano.

g) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito. Efectivamente, la seguridad pública es una responsabilidad concurrente de los tres niveles de gobierno, en virtud del mandato Constitucional que la ubica en la categoría de función a cargo de la

Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de ley.

El otro elemento al que se refiere el inciso citado tiene que ver con el tránsito, y por tal debe entenderse la función concurrente de los tres niveles de gobierno, que consiste en opinión de Teresita Rendón Huerta Barrera: “en la creación de disposiciones y la ejecución de acciones, tendientes a preservar la vida, la integridad física y el patrimonio, dentro del orden, mediante la regulación de sus actos en la vía pública.”¹⁴⁵

El índice demográfico decíamos, es directamente proporcional a la necesidad de todos los servicios públicos, entre ellos se encuentra el que tiene que ver con la vialidad, de manera que existe obligación del Municipio para establecer de manera coordinada con los niveles de gobierno estatal y municipal, no solo ordenamientos regulatorios de las actividades en la vía pública, sino también una adecuada proyección urbana en términos de crecimiento poblacional, tenemos que existen en nuestro país municipios que sus características topográficas agravan sus complicaciones en la materia, y existen otros cuya pésima proyección urbanística han colapsado sus vialidades —el Municipio de Morelia¹⁴⁶ es un ejemplo puntual—, originando serios problemas de contaminación y despilfarro de tiempo y de recursos.

¹⁴⁵ Rendón Huerta Barrea Teresita. *op. cit.*, p. 286.

¹⁴⁶ Vialidades insuficientes y en pésimo estado, que representan en términos de servicio público municipal una sentida y permanente exigencia para el Ayuntamiento.

4.5. TIPOLOGÍA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

El tema total del presente trabajo de investigación que hemos venido abordando, pretende demostrar la inexistencia de la libertad Municipal como garantía institucional en el México del Siglo XXI, a partir del ejercicio teórico y de la dogmática jurídica, pero también considerando la tipología del Municipio, la cual maneja indicadores tangibles y medibles, de manera que el resultado sea una infografía lo más actualizada posible del Municipio en nuestro país.

Ahora bien, si vamos analizar la tipología del Municipio en México, lo que en primer término resulta imprescindible es conocer el vocablo; así tenemos que “tipología”, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española: “Es el estudio y clasificación de los tipos que se practican en diversas ciencias.”¹⁴⁷

Fernando Pérez Rasgado nos dice en relación al concepto de tipología: “tipo que significa modelo, ejemplar y “logia”, que se refiere a doctrina, ciencia.

También el vocablo tipo tiene otros significados como símbolo, agrupación, reunión, representación, conjunción y el vocablo logia como tratado o estudio.

La tipología es una clasificación de información, hechos y fenómenos que representan semejanzas y aspectos homogéneos o comunes y que tienen distintas interpretaciones y usos multifinalitarios, dependiendo de la aplicación de las ciencias o de la rama del conocimiento, por lo que no hay una definición absoluta o única sobre tipologías.”¹⁴⁸

¹⁴⁷ www.rae.es/diccionarios [28-09-2016]

¹⁴⁸ Pérez Rasgado Fernando. Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Primera Edición, México 2014. p.3.

Actualmente,¹⁴⁹ México cuenta con 2,446 Municipios distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional, cada uno de ellos tiene peculiaridades muy propias y no obstante que comparten una genealogía en común, no son lo mismo, es decir, sus costumbres, tradiciones, y necesidades son muy diferentes, de manera que no es lo mismo hablar de la realidad socio-jurídica que tiene el Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, que el de Morelia, Michoacán, o bien el de Guanajuato, Guanajuato, que el de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; es por esta razón que se afirma, y con sobrados argumentos, que el federalismo mexicano se nutre de la multi-diversidad municipal, la cual viene a ser en gran medida la razón política, sociológica e histórica por la cual el Municipio debe ser un ente libre.

Pérez Rasgado lo señala muy bien cuando afirma: “México actualmente tiene 2,445¹⁵⁰ Municipios con características muy heterogéneas en población, en grados de pobreza, con distintas características demográficas, de superficie, de infraestructura, de servicios públicos municipales, tecnología, patrimonio, deuda pública, ingresos, gasto público, programas-presupuestarios, registro contables, estructura orgánica, servicios educativos y de salud, usos y costumbres, conflictos, composición política de los cabildos, remunicipalización, migración...”¹⁵¹

En el presente apartado de esta investigación, analizaremos las principales variables demográficas, económicas y sociales, correlacionándolas con la garantía institucional de la libertad Municipal, como elemento necesario para justipreciar el grado de incidencia de la libertad municipal en estos indicadores, y eventualmente el mayor o menor grado de actividad de las funciones municipales en la satisfacción permanente de las necesidades generales de los ciudadanos del Municipio, sólo entonces estaremos en

¹⁴⁹ Octubre del 2016.

¹⁵⁰ *Id. est.* El dato actual es de 2446 Municipios en México.

¹⁵¹ Pérez Rasgado Fernando. *op. cit.*, p. 13.

posibilidad de concluir si existe o no una diferencia entre la realidad fáctica y la realidad jurídico municipal.

4.5.1. REALIDAD SOCIO-DEMOGRAFICA¹⁵²

LOS 10 MUNICIPIOS MÁS POBLADOS, 2010.

Estado	Municipio	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
Distrito Federal	Iztapalapa	1,815,786	880,998	934,788
México	Ecatepec de Morelos	1,656,107	806,443	849,664
Baja California	Tijuana	1,559,683	783,653	776,030
Puebla	Puebla	1,539,819	734,352	805,467
Jalisco	Guadalajara	1,495,189	717,404	777,785
Guanajuato	León	1,436,480	701,781	734,699
Chihuahua	Juárez	1,332,131	665,691	666,440
Jalisco	Zapopan	1,243,756	607,907	635,849
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	1,185,772	571,233	614,539
Nuevo León	Monterrey	1,135,550	561,656	573,894

El indicador demográfico de población nos muestra a la Delegación Iztapalapa como el Municipio más poblado de México, y aunque éste no tiene aún el carácter de Municipio, se le considera como tal, en virtud de la reforma política del 29 de Enero del 2016, en la cual se crea al Estado de la Ciudad de México.

LOS 10 MUNICIPIOS MENOS POBLADOS, 2010.

Estado	Municipio	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
Oaxaca	Santa Magdalena Jicotlán	93	40	53
Oaxaca	Santiago Tepetlapa	131	62	69
Oaxaca	Santo Domingo Tlatayápam	153	74	79
Oaxaca	Santiago Nejapilla	219	118	101
Oaxaca	San Pedro Yucunama	232	99	133
Oaxaca	San Mateo Tlapiltepec	234	106	128
Oaxaca	La Trinidad Vista Hermosa	249	110	139
Oaxaca	Santa María Tataltepec	253	122	131
Oaxaca	Santo Domingo Tonaltepec	276	111	165
Oaxaca	San Miguel del Río	294	148	146

¹⁵² Confer. Fuente: Sistema Nacional de Desarrollo Municipal (SNIM), <http://www.snim.rami.gob.mx/>. [30-09-2016]

Por el contrario, el indicador poblacional nos arroja como primer dato revelador al Estado de Oaxaca, como la Entidad Federativa con los 10 municipios menos poblados de México, y concretamente, al Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, como el menos poblado del país con apenas 93 habitantes.

LOS 10 MUNICIPIOS CON MAYOR POBLACIÓN MASCULINA, 2010.

Estado	Municipio	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
Distrito Federal	Iztapalapa	1,815,786	880,998	934,788
México	Ecatepec de Morelos	1,656,107	806,443	849,664
Baja California	Tijuana	1,559,683	783,653	776,030
Puebla	Puebla	1,539,819	734,352	805,467
Jalisco	Guadalajara	1,495,189	717,404	777,785
Guanajuato	León	1,436,480	701,781	734,699
Chihuahua	Juárez	1,332,131	665,691	666,440
Jalisco	Zapopan	1,243,756	607,907	635,849
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	1,185,772	571,233	614,539
Nuevo León	Monterrey	1,135,550	561,656	573,894

Iztapalapa en la Ciudad de México, es el Municipio que cuenta con el mayor número de población masculina en nuestro país, muy cerca se encuentra el Municipio de Ecatepec de Morelos en el Estado de México.

LOS 10 MUNICIPIOS CON MENOR POBLACIÓN MASCULINA, 2010.

Estado	Municipio	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
Oaxaca	Santa Magdalena Jicotlán	93	40	53
Oaxaca	Santiago Tepetlapa	131	62	69
Oaxaca	Santo Domingo Tlatayápan	153	74	79
Oaxaca	Santiago Nejapilla	219	118	101
Oaxaca	San Pedro Yucunama	232	99	133
Oaxaca	San Mateo Tlapiltepec	234	106	128
Oaxaca	La Trinidad Vista Hermosa	249	110	139
Oaxaca	Santa María Tataltepec	253	122	131
Oaxaca	Santo Domingo Tonaltepec	276	111	165
Oaxaca	San Miguel del Río	294	148	146

Nuevamente observamos que el Estado de Oaxaca es la Entidad Federativa que cuenta con los 10 Municipios con menor población masculina, y el Municipio de Santa Magdalena Jicotlán se lleva el primer lugar con apenas 40 hombres.

LOS 10 MUNICIPIOS CON MAYOR POBLACIÓN FEMENINA, 2010.

Estado	Municipio	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
Distrito Federal	Iztapalapa	1,815,786	880,998	934,788
México	Ecatepec de Morelos	1,656,107	806,443	849,664
Baja California	Tijuana	1,559,683	783,653	776,030
Puebla	Puebla	1,539,819	734,352	805,467
Jalisco	Guadalajara	1,495,189	717,404	777,785
Guanajuato	León	1,436,480	701,781	734,699
Chihuahua	Juárez	1,332,131	665,691	666,440
Jalisco	Zapopan	1,243,756	607,907	635,849
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	1,185,772	571,233	614,539
Nuevo León	Monterrey	1,135,550	561,656	573,894

Iztapalapa ocupa el primer lugar en este rubro, con cerca del millón de mujeres, y muy cerca nuevamente aparece el Municipio de Ecatepec de Morelos en el Estado de México, como dato sobresaliente aparecen las grandes urbes de Guadalajara, Jalisco y Monterrey, Nuevo León hasta la cuarta y decima posición respectivamente.

LOS 10 MUNICIPIOS CON MENOR POBLACIÓN FEMENINA, 2010.

Estado	Municipio	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
Oaxaca	Santa Magdalena Jicotlán	93	40	53
Oaxaca	Santiago Tepetlapa	131	62	69
Oaxaca	Santo Domingo Tlatayápam	153	74	79
Oaxaca	Santiago Nejapilla	219	118	101
Oaxaca	San Pedro Yucunama	232	99	133
Oaxaca	San Mateo Tlapiltepec	234	106	128
Oaxaca	La Trinidad Vista Hermosa	249	110	139
Oaxaca	Santa María Tataltepec	253	122	131

Estado	Municipio	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
Oaxaca	Santo Domingo Tonaltepec	276	111	165
Oaxaca	San Miguel del Río	294	148	146

Oaxaca cuenta con los 10 Municipios con menor población femenina y nuevamente se ubica al Municipio de Santa Magdalena Jicotlán en el primer lugar de éste rubro con tan sólo 53 mujeres.

4.5.2. REALIDAD EN SERVICIOS PÚBLICOS¹⁵³

LOS 10 MUNICIPIOS CON MAYOR NÚMERO DE VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS, QUE DISPONEN DE AGUA ENTUBADA, DRENAJE Y ENERGÍA ELÉCTRICA, 2010.

Estado	Municipio	Viviendas con agua entubada, drenaje y energía eléctrica
Distrito Federal	Iztapalapa	443,920
Baja California	Tijuana	393,830
México	Ecatepec de Morelos	393,397
Jalisco	Guadalajara	365,712
Puebla	Puebla	362,206
Chihuahua	Juárez	329,610
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	311,003
Guanajuato	León	296,208
Jalisco	Zapopan	296,157
Nuevo León	Monterrey	282,203

Este indicador nos muestra a Iztapalapa como el Municipio con mayor número de casas particulares habitadas que cuentan con los servicios públicos de agua entubada, drenaje y energía eléctrica; es de llamar la atención que aparece el Municipio fronterizo de Tijuana en el segundo lugar nacional y las dos grandes ciudades de Guadalajara y Monterrey, ubicadas la cuarta y decima posición.

LOS 10 MUNICIPIOS CON MENOR NÚMERO DE VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS QUE DISPONEN DE AGUA ENTUBADA,

¹⁵³ Confer. Fuente: Sistema Nacional de Desarrollo Municipal (SNIM), <http://www.snim.rami.gob.mx/>. 30-09-2016, 17.00 horas.

DRENAJE Y ENERGÍA ELÉCTRICA, 2010.

Estado	Municipio	Viviendas con agua entubada, drenaje y energía eléctrica
Oaxaca	Magdalena Mixtepec	0
Oaxaca	San Andrés Nuxiño	0
Oaxaca	San Cristóbal Amoltepec	0
Oaxaca	San Juan Lachigalla	0
Oaxaca	San Pedro Mártir	0
Oaxaca	Santiago Nundiche	0
Oaxaca	San Juan Lajarcia	1
Oaxaca	San Martín Itunyoso	1
Oaxaca	San Pedro Apóstol	1
Oaxaca	San Juan Teita	2

Vemos que los Municipios del Estado de Oaxaca, aparecen nuevamente con el menor número de viviendas habitadas que disponen de éstos servicios públicos.

LOS 10 MUNICIPIOS CON MAYOR POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, 2010.

Estado	Municipio	Población Económicamente Activa (PEA)		
		Total	Hombres	Mujeres
Distrito Federal	Iztapalapa	792,297	491,236	301,061
México	Ecatepec de Morelos	699,245	456,236	243,009
Baja California	Tijuana	696,907	441,347	255,560
Jalisco	Guadalajara	686,294	410,954	275,340
Puebla	Puebla	652,756	399,853	252,903
Guanajuato	León	619,614	396,341	223,273
Jalisco	Zapopan	562,233	343,935	218,298
Chihuahua	Juárez	530,465	345,981	184,484
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	526,179	320,071	206,108
Nuevo León	Monterrey	488,181	314,922	173,259

Iztapalapa en la Ciudad de México, ocupa una vez más el primer lugar nacional, seguido por el Municipio Mexiquense de Ecatepec de Morelos.

LOS 10 MUNICIPIOS CON MENOR POBLACIÓN

ECONÓMICAMENTE ACTIVA, 2010.

Estado	Municipio	Población Económicamente Activa (PEA)		
		Total	Hombres	Mujeres
Oaxaca	Santa Magdalena Jicotlán	33	24	9
Oaxaca	Santo Domingo Tlatayápam	42	34	8
Oaxaca	Santiago Tepetlapa	46	32	14
Oaxaca	San Andrés Tepetlapa	49	37	12
Oaxaca	San Miguel del Río	55	52	3
Oaxaca	San Pedro Yucunama	57	46	11
Oaxaca	Santa Catarina Quioquitani	63	58	5
Oaxaca	San Mateo Tlapiltepec	65	48	17
Oaxaca	Santa María Yosoyúa	72	51	21
Oaxaca	Santa Ana Yareni	73	53	20

El Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, ocupa el primer lugar con un margen casi insignificante le siguen los nueve restantes, todos ellos del Estado de Oaxaca.

4.5.3. REALIDAD EDUCATIVA¹⁵⁴

LOS 10 MUNICIPIOS CON MAYOR POBLACIÓN ANALFABETA, 2010.

Estado	Municipio	Población analfabeta		
		Total %	Hombres %	Mujeres %
Oaxaca	Santa María la Asunción	38.38	28.13	46.52
Oaxaca	San Miguel Santa Flor	34.33	30.40	38.21
Guerrero	Cochoapa el Grande	33.66	28.42	38.42
Veracruz de Ignacio de la Llave	Mixtla de Altamirano	32.60	31.14	34.07
Veracruz de Ignacio de la Llave	Tehuipango	32.51	25.54	38.96
Oaxaca	San Francisco Huehuetlán	32.24	23.26	39.44
Oaxaca	Santa María Apazco	31.35	19.66	41.25
Oaxaca	Ixpantepec Nieves	30.71	21.67	37.96
Oaxaca	San Pedro Jocotipac	30.46	23.87	35.89
Oaxaca	Santiago Apoala	30.20	17.58	41.40

¹⁵⁴ Confer. Fuente: Sistema Nacional de Desarrollo Municipal (SNIM), <http://www.snim.rami.gob.mx/>. [30-09-2016]

Santa María la Asunción, Oaxaca, es el Municipio con mayor población analfabeta del país y el dato evidencia nuevamente que son los municipios de Oaxaca los que tienen mayor índice población analfabeta.

LOS 10 MUNICIPIOS CON MENOR POBLACIÓN ANALFABETA, 2010.

Estado	Municipio	Población analfabeta		
		Total %	Hombres %	Mujeres %
Distrito Federal	Benito Juárez	0.44	0.20	0.65
México	Coacalco de Berriozábal	0.71	0.42	0.98
Nuevo León	Apodaca	0.73	0.60	0.86
Sonora	Cananea	0.90	0.87	0.94
Distrito Federal	Miguel Hidalgo	0.92	0.47	1.30
Nuevo León	Gral. Zuazua	0.93	0.85	1.01
Oaxaca	San Sebastián Tutla	0.94	0.61	1.23
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	0.95	0.73	1.16
Sonora	Naco	0.97	0.83	1.11
Chihuahua	Chihuahua	0.98	0.95	1.00

Dentro de los Municipios que muestran menor índice de población analfabeta, el primer lugar es para la Delegación Benito Juárez de la Ciudad de México, y no se aprecia una constante por Entidad Federativa.

4.5.4 REALIDAD EN SALUD¹⁵⁵

LOS 10 MUNICIPIOS CON MAYOR NÚMERO DE DERECHOHABIENTES, 2010.

Estado	Municipio	Población derechohabiente		
		Total	Hombres	Mujeres
Distrito Federal	Iztapalapa	1,096,323	514,929	581,394
Guanajuato	León	1,006,570	478,792	527,778
Baja California	Tijuana	1,002,991	486,500	516,491
Jalisco	Guadalajara	945,326	439,133	506,193
México	Ecatepec de Morelos	932,548	441,416	491,132
Chihuahua	Juárez	931,552	454,138	477,414
Puebla	Puebla	846,591	394,794	451,797
Nuevo León	Monterrey	837,548	403,859	433,689
Jalisco	Zapopan	815,577	391,364	424,213
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	803,418	374,857	428,561

¹⁵⁵ Confer. Fuente: Sistema Nacional de Desarrollo Municipal (SNIM), <http://www.snim.rami.gob.mx/>. [30-09-2016]

En éste rubro, nos encontramos Iztapalapa, en la Ciudad de México, en primer lugar. Es de llamar la atención, que sólo tres Municipios del norte del país aparecen, Tijuana, Baja California en el tercer lugar, Juárez, Chihuahua en el sexto y Monterrey, Nuevo León, ubicado en el octavo lugar, el resto corresponde Municipios del centro occidente de México.

LOS 10 MUNICIPIOS CON MENOR NÚMERO DE DERECHOHABIENTES. 2010.

Estado	Municipio	Población derechohabiente		
		Total	Hombres	Mujeres
Oaxaca	Santo Domingo Tlatayápam	5	3	2
Oaxaca	San Juan Yatzona	9	4	5
Oaxaca	Santa María Tataltepec	9	5	4
Oaxaca	San Juan Teita	10	6	4
Oaxaca	San Bartolomé Yucuañe	12	4	8
Oaxaca	Santiago Nundiche	18	10	8
Puebla	La Magdalena Tlatlauquitepec	18	8	10
Oaxaca	San Andrés Yaá	26	11	15
Oaxaca	Santiago Zochila	26	10	16
Oaxaca	Santa Ana Yareni	28	14	14

Oaxaca es la Entidad Federativa que cuenta con nueve de los diez Municipios que tienen menor número de derechohabientes, la primera posición le corresponde al Municipio de Santo Domingo Tlatayápam, y en el séptimo sitio se ubica La Magdalena Tlatlauquitepec, Puebla.

4.5.5 REALIDAD EN GRADO DE MARGINACIÓN¹⁵⁶

LOS 10 MUNICIPIOS CON MAYOR MARGINACIÓN, 2010.

Estado	Municipio	Índice de marginación
Guerrero	Cochoapa el Grande	4.3632
Chihuahua	Batopilas	3.9467
Oaxaca	San Juan Petlapa	3.7949
Nayarit	Del Nayar	3.6028

¹⁵⁶ Confer. Fuente: Sistema Nacional de Desarrollo Municipal (SNIM), <http://www.snim.rami.gob.mx/>. [30-09-2016]

Estado	Municipio	Índice de marginación
Durango	Mezquital	3.3968
Chiapas	Sitalá	3.1224
Guerrero	Metlatónoc	3.1165
Oaxaca	San José Tenango	3.0110
Guerrero	José Joaquín de Herrera	2.9907
Veracruz de Ignacio de la Llave	Mixtla de Altamirano	2.9272

El Municipio con mayor índice de marginación lo encontramos en Cochoapa el Grande, Guerrero, muy de cerca se encuentra Batopilas, Chihuahua y San Juan Petlapa, Oaxaca.

LOS 10 MUNICIPIO CON MENOR MARGINACIÓN, 2010.

Estado	Municipio	Índice de marginación
Distrito Federal	Benito Juárez	-2.3418
Nuevo León	San Pedro Garza García	-2.2640
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	-2.2108
Distrito Federal	Miguel Hidalgo	-2.1342
Distrito Federal	Coyoacán	-2.1074
México	Coacalco de Berriozábal	-2.0502
Distrito Federal	Cuauhtémoc	-2.0420
Nuevo León	Guadalupe	-2.0253
Chihuahua	Chihuahua	-2.0227
Distrito Federal	Azcapotzalco	-1.9904

La mayoría de los Municipios ubicados en este rubro corresponden al centro y norte de México, así tenemos que es Benito Juárez, de la Ciudad de México, quien se ubica en el primer lugar, seguido muy de cerca por dos Municipios Neoleoneses, San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza, en las posiciones segunda y tercera respectivamente.

4.5.6. REALIDAD EN DESARROLLO HUMANO¹⁵⁷

LOS 10 MUNICIPIOS CON MAYOR DESARROLLO HUMANO, 2005.

Estado	Municipio	Índice de Desarrollo Humano
Distrito Federal	Benito Juárez	0.9509

¹⁵⁷ Confer. Fuente: Sistema Nacional de Desarrollo Municipal (SNIM), <http://www.snim.rami.gob.mx/>. [30-09-2016]

Estado	Municipio	Índice de Desarrollo Humano
Nuevo León	San Pedro Garza García	0.9500
Oaxaca	San Sebastián Tutla	0.9204
Distrito Federal	Miguel Hidalgo	0.9188
Distrito Federal	Coyoacán	0.9169
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	0.9151
Chihuahua	Chihuahua	0.9117
Tamaulipas	Ciudad Madero	0.9069
México	Metepec	0.9066
México	Coacalco de Berriozábal	0.9045

Nuevamente observamos, que corresponde al Municipio de Benito Juárez, de la Ciudad de México, el primer lugar y por un margen mínimo San Pedro Garza García, Nuevo León, como dato relevante aparece un Municipio Oaxaqueño en la tercera posición, San Sebastián Tula.

LOS 10 MUNICIPIOS CON MENOR DESARROLLO HUMANO, 2005.

Estado	Municipio	Índice de Desarrollo Humano
Guerrero	Cochoapa el Grande	0.4354
Chihuahua	Batopilas	0.4734
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	0.4768
Veracruz de Ignacio de la Llave	Tehuipango	0.4985
Jalisco	Mezquitic	0.5167
Oaxaca	San Martín Peras	0.5275
Guerrero	Metlatónoc	0.5339
Nayarit	Del Nayar	0.5373
Chiapas	Santiago el Pinar	0.5397
Chihuahua	Morelos	0.5407

EL Municipio de Cochoapa el Grande, Guerrero, le corresponde el primer lugar en este rubro, muy cerca se encuentra Batopilas, Chihuahua, el diferencial de desarrollo entre los municipios de Benito Juárez y Cochoapa el Grande, es de 0.5155, cantidad que marca una abismo de diferencia en el tema de desarrollo humano y de satisfacción de las necesidades de los ciudadanos de estos municipios.

4.5.7 REALIDAD PRUDUCTIVA¹⁵⁸

LOS 10 MUNICIPIOS CON MAYOR PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB), 2010.

Estado	Municipio	PIB total en pesos
Jalisco	Guadalajara	161,781,114,362
Baja California	Tijuana	161,194,412,981
Puebla	Puebla	152,918,184,733
Nuevo León	Monterrey	135,229,831,890
Distrito Federal	Iztapalapa	135,054,811,914
Jalisco	Zapopan	133,773,285,398
México	Ecatepec de Morelos	129,187,399,414
Chihuahua	Juárez	126,066,465,079
Guanajuato	León	114,574,828,515
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	109,084,168,839

Guadalajara, Jalisco, es el Municipio que cuenta con el producto interno bruto más alto en todo México, con un margen mínimo se encuentra el Municipio fronterizo de Tijuana, Baja California en el segundo lugar.

LOS 10 MUNICIPIOS CON MENOR PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB), 2010.

Estado	Municipio	PIB total en pesos
Oaxaca	Santa Magdalena Jicotlán	2,830,008
Oaxaca	Santiago Tepetlapa	2,985,949
Oaxaca	Santo Domingo Tlatayápam	3,149,164
Oaxaca	La Trinidad Vista Hermosa	6,068,701
Oaxaca	Santiago Miltepec	6,244,849
Oaxaca	San Mateo Tlapiltepec	6,499,468
Oaxaca	San Miguel del Río	6,847,866
Oaxaca	Santiago Nejapilla	7,150,691
Oaxaca	San Miguel Tecomatlán	7,331,165
Oaxaca	San Pedro Jaltepetongo	7,528,629

Oaxaca, es el Estado que cuenta con los diez municipios con menor producto interno bruto en México, el primer lugar le corresponde a Santa Magdalena Jicotlán, y con estrecho margen el segundo lugar es para Santiago Tepetlapa. Interpretadas las distintas tablas correspondientes a los diferentes

¹⁵⁸ Confer. Fuente Sistema Nacional de Desarrollo Municipal (SNIM), <http://www.snim.rami.gob.mx/>. [30-09-2016]

indicadores, válidamente podríamos afirmar que es el Estado de Oaxaca la Entidad Federativa que presenta el mayor atraso municipal en México.

Como podemos advertir, que la libertad Municipal dista mucho de ser la descripción jurídica que el artículo 115 de la Constitución Federal consagra como premisa para la organización política y administrativa de las Entidades Federadas, una nación como es México, con una población de 115.2¹⁵⁹ ciento quince millones doscientas mil personas, con una superficie total de 1,964 465, kilómetros cuadrados, que cuenta con 2446 municipios distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional, no puede, o mejor dicho, no debe tener diferencias intermunicipales tan abismales como tristemente lo números nos muestran.

Varias preguntas surgen después de advertir algunos de los principales indicadores en materia económica, demográfica, educativa, de salud y desarrollo humano; ¿cómo podemos hablar de libertad municipal como garantía institucional en el México del siglo XXI, cuando existen desigualdades tan abismales entre un Municipio y otro?, ¿cómo podemos afirmar que el sistema federalista de gobierno, sienta sus bases en el Municipio libre, si la libertad es sólo un enunciado descriptivo que se aparta de la realidad municipal?, ¿cómo pretendemos alcanzar niveles de desarrollo humano importantes si nuestros Municipios encargados de satisfacer las necesidades generales de sus ciudadanos no están en condiciones legales ni materiales para hacerlo?, ¿quién en su sano juicio, después de analizar los indicadores que muestran una puntual realidad socio-jurídica del Municipio en México, se atrevería a afirmar que da lo mismo nacer en Cochoapa el Grande, Guerrero, que en San Pedro Garza García, Nuevo León?

¹⁵⁹ Confer. Fuente <http://www.mx.undp.org/>, presenta una diferencia de tres millones aproximadamente respecto de la cifra oficial del INEGI al 2010.

Las respuestas a estas y otras interrogantes intentaremos abordarlas en el capítulo final del presente trabajo de investigación, por ahora solo nos concretaremos a decir, que si bien no es una tarea fácil encontrar un camino, cuyo destino sea la libertad municipal como medio para resolver estos y otros problemas, si podemos asegurar que la libertad municipal es el único camino.

CONCLUSIONES

El Municipio, como institución jurídico-política, representa quizá el elemento más puro en nuestra historia como nación, y eso se debe en gran medida a que existió antes de la conquista como elemento legitimador de la acción colonizadora, durante la dominación española, como reducto significativo de defensa local y organización política y administrativa de la Nueva España y después de esta, como el cimiento a partir del cual se erigía la nueva nación independiente. Es en gran medida una figura jurídica perene, porque existió antes, durante y después del dominio español, y siempre con un papel protagónico en los eventos mas importantes de la vida de México; de manera que al referirnos al Municipio, nos referimos al mismo tiempo a la propia historia de nuestra patria.

Si bien es cierto que el Municipio fue injertado por la nación dominante —España corrió con la misma suerte cuando fue dominada por el Imperio Romano—, encontró en estas tierras las condiciones propicias para crecer, desarrollarse y arraigarse, a grado tal que no importó la condición histórica ni tampoco el sistema de gobierno, logró exitosamente trascender de una monarquía absolutista a un sistema federalista presidencial; y en ambos casos, con una participación muy destacada, lo que las provincias novohispanas no pudieron o no supieron hacer, el Municipio lo hizo con una claridad que no obstante los años no deja de sorprendernos.

La verdadera independencia de México se debe en gran medida al sueño libertario municipal, que supo defender el derecho al autogobierno y a la no sumisión extranjera, cuando el imperio español completo caía en las manos de

Napoleón Bonaparte, fue quien gritó y se hizo oír cuando la corona española, virreinos y provincias callaban de modo deshonroso.

Durante los primeros cien años de vida del México independiente, el Municipio fue llevado y traído de un lugar a otro; con más dudas que certezas se planteaban en los proyectos constitucionales, las formulas que pretendían, con mayor o menor precisión, reconocer las libertades al Municipio para posicionarlo en el lugar que reclamaba y le correspondía por derecho propio, —no se puede concebir, aún a la distancia, que fuera una Constitución Centralista, la que reconociera con mayor precisión su verdadera importancia histórica y política—, fue necesario que se gestaran luchas internas cruentas y el correspondiente pago de la cuota de sangre, para que el Municipio y las garantías que preconiza se le elevaran a rango Constitucional.

El constituyente de Querétaro tuvo la voluntad política necesaria para reconocer, por un lado, la importancia del Municipio en nuestro sistema federalista de gobierno, y por otro, la sensibilidad al justo reclamo social que se había enarbolado como ideario político en el movimiento armado de 1910; la formula consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido desde entonces una aproximación a la realidad municipal, es decir, pretende describir al municipio y las libertades que suponen su existencia, partiendo de las funciones que desempeña, y las características que como institución jurídica y política le corresponden; desde 1917 hasta la fecha, éste artículo ha sido reformado un total de quince veces, siendo quizá uno de los que mayores reformas han presentado en la historia del constitucionalismo mexicano, sin embargo, ninguna de ellas hasta el día de hoy —por negligencia, descuido o ignorancia del Constituyente permanente— ha sido lo suficientemente eficaz, para plasmar en el enunciado descriptivo la definición exacta de la libertad municipal como garantía institucional, sus

alcances y limitaciones, así como las modalidades a que pudiera estar sujeta su ejercicio.

En efecto, de las quince reformas —hasta hoy— del artículo 115 de la Constitución Federal, ninguna ha venido a clarificar plenamente el concepto de “libertad municipal”, antes bien pareciera que existe una marcada tendencia por utilizar de manera indistinta o sinonímica, libertad y autonomía, cuando se advierte claramente que estos dos vocablos no pueden ser lo mismo, simple y sencillamente porque significan cosas distintas; en otras palabras, si el texto constitucional consagra una garantía institucional a favor del Municipio, que presenta un grado de complejidad, tal que esta es confinada a la vaguedad y obscuridad, no puede esperarse bajo ningún supuesto un adecuado ejercicio de esa garantía institucional; mas aún, suponiendo que esto fuera posible, y nos referimos a la posibilidad real y material de ejercer una garantía jurídico-política cuyos alcances son ignotos e insondables, tampoco podríamos presuponer su existencia plena como garantía institucional, y menos entender sus alcances, limitaciones y el ejercicio eficaz para lo que fue concebida. Como se encuentra actualmente la fórmula, nos encontramos incapacitados para saber lo que es y también lo que no es, en cuanto garantía institucional.

Algunos estudiosos defienden la idea, que la Constitución de 1917 al ubicar al Municipio, en el plano “libre”, lo reivindica mediante la consagración de lo que se supone constituye una real autonomía, aunque esa reivindicación sea sólo en el plano conceptual y no tanto en el real; sin embargo, también coinciden en que la mención consignada en el artículo 115 como “Municipio libre” padeció como padece de un gran defecto, que consiste en la imprecisión de dicha fórmula jurídico-política, pero además al denostar los derechos históricos que le corresponden al Municipio, se desperdicia una posibilidad excepcional para interpretar el alcance y dimensiones de la libertad municipal.

Es lamentable que ninguna de las 15 reformas que en la materia se han aprobado, han sido lo suficientemente eficaz para establecer una hipótesis jurídica adecuada, y corregir la formula inacabada que hasta hoy mantiene el artículo 115 de la Constitución Federal; no basta con establecer de modo enunciativo la garantía de “Municipio libre”, para que este surja a la vida amparado bajo el halo protector de una arrolladora fuerza constitucional, que consideramos casi omnipotente, sino es necesario también despojarse de miedos y ambigüedades, de esos pruritos conceptuales que nos impiden definir en materia de derechos y libertades institucionales las cosas como son, sin cortapisas o eufemismos; porque después de todo, qué utilidad practica puede tener una garantía institucional que se encuentra desprovista de la fuerza constitucional y política para hacerla efectiva, ciertamente no mucha.

Estamos convencidos que no basta con que el artículo 115 consagre la condición de “Municipio libre”, ni tampoco con el reconocimiento constitucional de nivel de gobierno —el Municipio en cuanto nivel de gobierno es relativamente joven, pues cuenta con escasos 17 años—, es necesario que el precepto señalado consagre la condición de “autonomía municipal” que es la que verdaderamente corresponde a la fórmula que se necesita, pero además también resulta necesario que no se deje de precisar los alcances, límites y condiciones que implique el ejercicio de esta garantía institucional, de otro modo el cambio sería intrascendente. Es momento para que reconozcamos en la dogmática constitucional mexicana, una herramienta valiosísima que permita enriquecer el concepto y eventualmente redimensionar la libertad, en cuanto garantía institucional en aras de un Municipio fuerte y eficiente en el ejercicio de la actividad pública y de la satisfacción puntual del interés general de todos los ciudadanos municipales.

La libertad municipal —más correctamente la autonomía municipal—, es esencial en cuanto garantía institucional, porque fortalece las funciones específicas de la actividad pública municipal —administrativa, legislativa, jurisdiccional—, y la propia eficacia institucional en la satisfacción permanente de las necesidades generales de los ciudadanos municipales, de manera que, la relación estrecha que se establece entre aquella y ésta última se materializa en mayor o menor medida en las condiciones de vida de los ciudadanos municipales; de tal manera que, donde existe poca libertad municipal, existirá también una limitante real y material para satisfacer de manera adecuada las necesidades de la población y como consecuencia un municipio rezagado, con altos índices de marginación, desempleo, improductivo, incapaz de ofrecer las condiciones mínimas necesarias para que sus ciudadanos tengan acceso a una vida plena; en suma, un lugar donde el ciudadano común pueda desarrollar todas sus habilidades físicas, psicológicas y cognitivas.

En efecto, no es coincidencia que entre nuestros dos mil cuatrocientos cuarenta y seis municipios, más allá de su condición geopolítica, existan diferencias abismales que evidencian su desigualdad, no obstante que todos integran el primer nivel de gobierno, como tampoco es coincidencia que las Entidades Federales más rezagadas son precisamente aquellas cuyos municipios se ubican en los principales indicadores con número que son francamente impresentables; no podemos, o mejor dicho, no debemos hablar de libertad municipal, cuando la realidad nos muestra que ése enunciado constitucional —jactanciosamente enarbolado como producto de una conquista social— se encuentra totalmente desvinculado de la realidad cotidiana del Municipio; mientras persistan esas diferencias que condicionen el mayor o menor desarrollo de un ciudadano, en función del Municipio en que éste nace, pues no es lo mismo, en términos de probabilidades, nacer en San Pedro Garza García, Nuevo León, que en Cochoapa el Grande, Guerrero, por ejemplo, porque mientras en el primero existen las condiciones que favorecen la

posibilidad de desarrollo humano pleno, en el segundo esas probabilidades se reducen significativamente y se convierte en un destino casi obligado de marginación; de manera que, mientras persistan esas diferencias municipales, el postulado que consagra la fórmula constitucional del artículo 115, sólo será un mero enunciado descriptivo de lo que representa un verdadero anhelo, pero que no corresponde a la realidad municipal.

Resulta inadmisibile, que en un sistema federalista como el nuestro, coexistan realidades tan dispares —Municipios con niveles de desarrollo humano equiparables a las naciones europeas más desarrolladas¹⁶⁰, y otros cuyos niveles son parecidos a los países africanos más pobres—, mientras esta otra realidad municipal subsista, poco o nada importa si existe una garantía institucional consagrada por nuestra Constitución Federal a favor del Municipio; resulta urgente y necesario, que esa libertad se convierta en una verdadera herramienta de fortalecimiento Municipal y desarrollo humano, y estamos convencidos que sólo entonces esta garantía constitucional reivindicará al Municipio, más allá del imperativo constitucional que lo describe, porque después de todo, no existe un camino que nos conduzca hasta la libertad municipal, porque la libertad municipal es el camino.

¹⁶⁰ Confer. Datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

FUENTES DE INFORMACIÓN

a) Fuentes Bibliográficas.

ALEXI, Robert, Teoría del discurso y derechos constitucionales, Distribuciones Fontamara, impreso en México 2005.

ALTAMIRANO, Manuel, paisajes y leyendas tradiciones y costumbre de México, editorial Porrúa, primera edición colección sepan cuantos, México 1974.

AQUINO DE, Tomas, Tratado de la Ley, Tratado de la Justicia, Gobierno de los Príncipes, editorial Porrúa, octava edición, México, 2004.

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, Derecho Municipal, Oxford, tercera reimpresión, México, 2006.

AZÚA REYEZ, Sergio, metodología y ciencias de la investigación jurídica, editorial Porrúa, México, 2003.

DIAZ DEL CASTILLO, Bernal, Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, editorial Porrúa, México 1960.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, editorial Porrúa, vigésima edición, México, 1986.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, editorial Porrúa, séptima edición, México, 2003.

COBARRUVIAS DUEÑAS, José de Jesús, La Autonomía Municipal en México, editorial Porrúa, México, 2008.

CHÁVEZ GUTÍERREZ, Héctor, El/Los Enigmático(s) Ayuntamiento(s) Pirinda(s) de Jesús y San Miguel del Monte (1824-¿1827?), H. Ayuntamiento de Morelia, cien pozuelos, México, 2015.

CRUZ BARNEY, Oscar, La república central de Félix Zuloaga, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México 2009.

DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, editorial Porrúa, vigesimocuarta edición, México, 1997.

ESCALANTE GONZALBO, Pablo, Nueva Historia Mínima de México, Colegio de México, sexta reimpresión, México, 2009.

ESTRADA SAMANO, José Antonio, Notas sobre filosofía del Derecho, Morevallado Editores, México 2002.

EVANGELISTI, Valerio, El collar de fuego, Grijalbo, primera edición en español, México 2007.

EVANGELISTI, Valerio, El collar roto, Grijalbo, primera edición en español, México 2008.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, vigésimo tercera edición. México, 1984.

HERRERA, Enrique, Practica de la metodología de la investigación jurídica, Astrea, 1ª reimpresión, México, 2002.

HERNANDEZ-GAONA, Pedro Emiliano, Derecho Municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1991.

HERRERA PEÑA, José, Michoacán historia de las instituciones jurídicas, México, Senado de la Republica, 2010.

HUMBOLT DE, Alejandro, Ensayo político sobre el reino de la Nueva España, Porrúa, séptima edición, México, 2004.

KENNETH TURNER, John, México bárbaro, Grupo editorial tomo, primera edición, México 2005.

KRAUZE, Enrique, Siglo de caudillos, Biografía política de México (1810-1910), TusQuets editores, primera edición, México 1994.

MARTIN MORENO, Francisco, 100 mitos de la historia de México 2, Santillana ediciones, México 2010.

MAQUIAVELO, Nicolás, El príncipe, Editores Mexicanos Unidos S.A., impreso en México 2006.

MARÍA HERNANDEZ, Antonio, Derecho municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2003.

MARTÍN VIVALDI, Gonzalo, Curso de Redacción, teoría y practica de la composición y del Estilo, Cengage learning, trigésima tercera edición, México, 2010.

NIETZCHE, Friedrich, Más allá del bien y el mal. editorial Tomo S.A., impreso en México 2005.

OLIVOS CAMPOS, José René, La Gobernabilidad democrática municipal en México, editorial Porrúa, primera edición, México, 2006.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, editorial Porrúa, vigésima edición, México, 1985.

PRIETO, Guillermo, Memoria de mis tiempos, editorial Porrúa, cuarta edición, México, 2011.

RABASA, Emilio, La Constitución y la Dictadura, editorial Porrúa, novena edición, México, 2002.

RENDON HUERTA BARRERA, Teresita, Derecho Municipal, editorial Porrúa, cuarta edición, México, 2007.

REED, John, México insurgente, Grupo editorial tomo, primera edición, México 2005.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, editorial Porrúa, novena edición, México, 2009.

RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N, Pandectas hispano-megicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, cuarta edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

SIERRA, Justo, Evolución Política de México, editorial Porrúa, segunda edición, México, 2009.

SOLIS LUNA, Benito, El hombre y el derecho, editorial Herrero, segunda edición, impreso en México 1988.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, editorial Porrúa, vigésima edición, México, 1984.

VILLAGRAN OCHOA, Álvaro, México razón de ser, Edigraf Watson-Gómez, México, 1996.

VON JUSTI, Juan Enrique, Ciencia del Estado, Instituto de Administración Pública del Estado de México. A.C. primera edición, impreso en México 1996.

WITKER VELAZQUEZ, Jorge, Metodología jurídica, Mcgraw-hill interamericana editores, impreso en México, 2002.

WRÓBLESKI, Jerzy, Sentido y hecho en el derecho, Doctrina jurídica contemporánea, primera edición, México 2001.

ZAMUDIO FIX. Héctor, Juicio de amparo, editorial Porrúa, primera edición, México, 1964.

b) Fuentes electrónicas

Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Disponible en: www.drae.org.es [consultado el 02-03-2016]

México en cifras. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/> [consultado el 30-09-2016]

Municipios en cifras. Disponible en: www.snim.rami.gob.mx [consultado el 12-09-2016]

Panorama de los Municipios en México. Disponible en: http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=211 [consultado el 12-09-2016]

Desempeño Institucional Municipal. Disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno Institucional Municipal](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal) [consultado el 12-09-2016]

Índice de Desarrollo Humano Municipal. Disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno Institucional Municipal](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal) [consultado el 14-09-2016].

Panorama del Desarrollo Municipal en México. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v17n1/v17n1a5.pdf> [consultado el 15-09-2016]

Pobreza a nivel Municipio. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx> [consultado el 15-09-2016]

HERNANDEZ ANTONIO, María, Derecho Municipal. Disponible en: http://biblioteca.juridicas.unam.mx:8991/F/77Y5TQQ4GAP352EIX9C3FNBBQ6JLE8Q95DPG32A65VAH6IV27N-11772?func=full-set-set&set_number=003442&set_entry=000001&format=999 [consultado el 24-04-2016].

HERNANDEZ GAONA, Pedro Emiliano, Derecho Municipal. Disponible en: http://biblioteca.juridicas.unam.mx:8991/F/77Y5TQQ4GAP352EIX9C3FNBBQ6JLE8Q95DPG32A65VAH6IV27N-15142?func=full-set-set&set_number=003491&set_entry=000002&format=999 [consultado el 24-04-2016]

ALVARES RAMIREZ, Roberto, Derecho Municipal. Disponible en: http://biblioteca.juridicas.unam.mx:8991/F/77Y5TQQ4GAP352EIX9C3FNBBQ6JLE8Q95DPG32A65VAH6IV27N-18474?func=find-acc&acc_sequence=000414474 [consultado el 20-07-2016]

DEL CASTILLO DIAS, Rodolfo, Retos y perspectivas de la administración municipal en México. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.III_No.II_2dosem/GCR_Vol.III_No.II_2sem.pdf [consultado el 27-08-2016]

PEREZ RASGADO, Fernando, Tipología del Municipio mexicano para su desarrollo integral. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/tipologiamunmex.pdf> [Consultado el 07-09-2016]

La Autonomía Municipal. Disponible:

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/ResultadosV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfdf8fcfd&Apendice=1000000000000&Expresion=autonomia%20municipal&Dominio=Rubro,Texto&TATJ=2&Orden=1&Clase=TesisBL&bc=Jurisprudencia.Resultados&TesisPrincipal=TesisPrincipal&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&Hits=20> [consultado el19-08-2016]

AGUIRRE SALDIVAR, Enrique, Derecho Administrativo. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/919-los-retos-del-derecho-publico-en-materia-de-federalismo-hacia-la-integracion-del-derecho-administrativo-federal> [consultado el 12-09-2016]

CRUZ BARNEY, Oscar, a República central de Félix Zuloaga y el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858. Disponible en: http://biblioteca.juridicas.unam.mx:8991/F/I6RGPJGX53JSFN9NPKJVU8J2NIM7XCDA9SS63KCGXUIHX17Q9V-33121?func=full-set-set&set_number=005294&set_entry=000021&format=999 [consultado el 22-09-2016]

Encuentros Internacionales Municipalistas. Disponible en:
<http://www.uimunicipalistas.org/#/encuentros.txt> [consultado el 20-09-2016]

c) Fuentes Legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Constitución original de 1917. Disponible en:
http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Congreso_Constituyente_y_Constitucion_de_1917

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

Constitución política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
 Disponible en: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O478fue.pdf>

Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal. Disponible en:
http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_ORGANICA_DE_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_REFERENCIAL_P.O._23_DE_AGOSTO_DE_2016_OCTAVA_SECCION.pdf

Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Michoacán.
 Disponible en:
http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_DE_RESPONSABILIDADES_DE_LOS_SERVIDORES_PUBLICOS_DEL_ESTADO_DE_MICHOACAN.pdf

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán. Disponible en: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/ley_org%C3%A1nica_y_de_procedimientos_del_congreso_del_estado_de_michoac%C3%A1n_de_ocampo_2.pdf

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. Disponible en: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/ley_organica_municipal_del_estado_ref._30_sept_2015.pdf

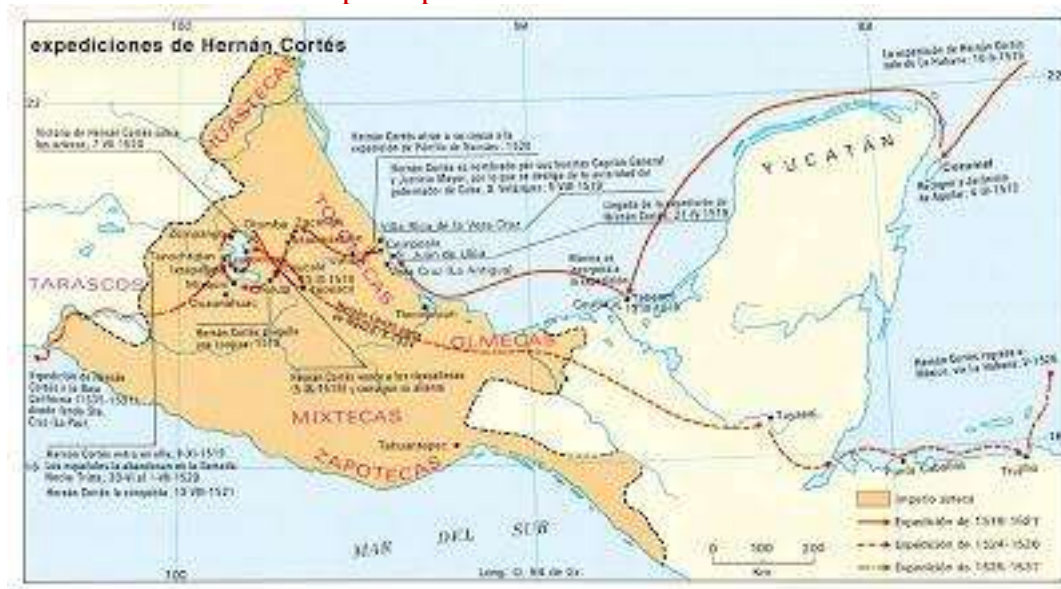
Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. Disponible en: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/C%C3%93DIGO_FISCAL_MUNICIPAL_DEL_ESTADO_DE_MICHOAC%C3%81N_DE_OCAMPO.pdf

d) Tesis Consultadas

Los Ayuntamientos y la figura del alcalde en Michoacán de los albores del siglo XIX (1820-1835). Tesis que para obtener el grado de Doctora en Derecho presenta Verónica Silsa Rangel Vargas, tutor Dr. Jesus Antonio de la Torre Rangel. Centro de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Derecho, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Aguascalientes. Junio del 2016.

ANEXO A

Mapa Expediciones Hernán Cortés



ANEXO B

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 por que es cosa justa y razonable que los que bien sirven sean honrados y favorecidos de sus príncipes, y por que 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), maestros 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.

Yo Francisco de los Cobos, comendador mayor del Con secretario de su cesárea católicas majestades la hice escribir por su mandado la provisión aquí escrita mande sacar de mis libros por duplicada a pedimento de la Alonso de Aybar, procurador de la ciudad de la Nueva Veracruz en Madrid a veinte de junio de mil seiscientos y diez y ocho años. Yo el Rey. Yo Juan Ruiz de Contreras Secretario del Rey Nuestro Señor la hice escribir por su mandado — Rubricado— Duplicado refrendada—Francisco—no se percibe lo demás que esta escrito—Canciller— Francisco—no se percibe lo demás que esta escrito Otra firma cuyos nombres y apellidos no se comprende con perfección Licenciado don Roque de Aguiar y Acuña Licenciado Alonso María de Torres— Licenciado Diego Lucio Lugero— Licenciado don Luis Campo Prieto—Sello de Armas a la Villa Rica de la Veracruz en la Nueva España = Esta sellado con el sello real.¹⁶¹

¹⁶¹ Confer. Fuente: Veracruz 490 aniversario, revista Artes de México, No. 116, año XV, 1968. p. 19

ANEXO C

DIVISION TERRITORIAL DEL MÉXICO COLONIAL



A N E X O D

CONSTITUCIÓN FEDERAL (1824) DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El supremo poder ejecutivo nombrado provisionalmente por el soberano Congreso general de la nación a todos los que las presentes vieren y entendieren, SABED: Que el mismo soberano Congreso ha decretado y sancionado la siguiente:

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS-UNIDOS MEXICANOS

En el nombre de Dios todopoderoso autor y supremo legislador de la sociedad, El Congreso general constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes, para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad, y promover su prosperidad y gloria, decreta la siguiente:

TITULO I SECCIÓN ÚNICA

De la nación mexicana, su territorio y religión

Artículo 1. La nación mexicana es para siempre libre é independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia.

Artículo 2. Su territorio comprende el que fue del virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitanía general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente, y Occidente, y el de la baja y

alta California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitan.

Artículo 3. La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.

TITULO II

SECCIÓN ÚNICA

De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su poder supremo.

Artículo 4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Artículo 5. Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

Artículo 6. Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo, y judicial

...

...

TITULO VI
De los estados de la federación
SECCIÓN PRIMERA

Del gobierno particular de los estados

Artículo 157. El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo, y judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.

Artículo 158. El poder legislativo de cada estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan.

Artículo 159. La persona o personas a quien los estados confiaren su poder ejecutivo, no podrá ejercerlo sino por determinado tiempo que fijará su constitución respectiva.

Artículo 160. El poder judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

SECCIÓN SEGUNDA

De las obligaciones de los estados

Artículo 161. Cada uno de los estados tiene obligación:

- 1 ° De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni a la acta constitutiva.
- 2 ° De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva Constitución, leyes y decretos.
- 3 ° De guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.
- 4 ° De proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir, y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.
- 5 ° De entregar inmediatamente los criminales de otros estados a la autoridad que los reclame.
- 6 ° De entregar los fugitivos de otros estados a la persona que justamente los reclame, o compelerlos de otro modo a la satisfacción de la parte interesada.
- 7 ° De contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso general.
- 8 ° De remitir anualmente a cada una de las cámaras del Congreso general nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de industria que puedan introducirse y

fomentarse, con expresión de los medios para conseguirlo, y de su respectiva población y modo de protegerla o aumentarla.¹⁶²

- 9 °De remitir a las dos cámaras, y en sus recesos al Consejo de gobierno, y también al supremo poder ejecutivo copia autorizada de sus constituciones, leyes y decretos.

...

¹⁶² <http://www.ensayistas.org/identidad/contenido/politica/const/mx/1824.htm> [22-09-2016]

A N E X O E

LEYES CONSTITUCIONALES.

Primera. Sobre los derechos y obligaciones de los mexicanos y los habitantes de la República.

Segunda. Organización de un Supremo Poder Conservador.

Tercera. Del Poder Legislativo, de sus miembros, y de cuanto dice relación á la formación de las leyes Cámara de Diputados Cámara de Senadores De las sesiones De la formación de las leyes Facultades de las Cámaras y prerrogativas de sus miembros De la Diputación permanente.

Cuarta. Organización del Supremo Poder Ejecutivo Del Consejo de Gobierno Del Ministerio.

Quinta. Del Poder Judicial de la República Mexicana de los Tribunales Superiores de los Departamentos De los jueces subalternos de primera instancia.

Sexta. Sobre la división y organización territorial División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos

Sétima. Variaciones de las Leyes Constitucionales.

Artículos transitorios.

A N E X O F

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Sancionada y jurada por el Congreso General constituyente el día cinco de febrero de 1857. EN EL NOMBRE DE DIOS Y con la autoridad del PUEBLO MEXICANO.

Los representantes de los diferentes Estados, del distrito y Territorios que componen la República de México, llamados por el plan proclamado en Ayutla el primero de Marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, y por la convocatoria expedida el 17 de Octubre de 1855, para constituir á la nación bajo la forma de república democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con su alto encargo decretando la siguiente

Constitución Política de la República Mexicana sobre la indestructible base de su legítima independencia proclamada el día 16 de Setiembre de 1810 y consumada el 27 de setiembre de 1824

TITULO Iº

SECCION I.

De los derechos del hombre.

ARTICULO 1. El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

...

...

TITULO 5º

De los Estados de la federación.

ART. 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.

ART. 110. Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán á efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

ART. 111. Los Estados no pueden en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado ó coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición que pueden celebrar los Estados fronterizos para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros.
- II. Expedir patentes de corso ni de represalias.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado.

ART. 112. Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Union:

- I. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones ó derechos sobre importaciones ó exportaciones.
- II. Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí á alguna potencia extranjera. Exceptúense los casos de invasión ó de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediatamente al Presidente de la República.

ART. 113. Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados á la autoridad que los reclame.

ART. 114. Los gobernadores de los Estados están obligados á publicar y hacer cumplir las leyes federales.

ART. 115. En cada Estado de la federación se dará entera fé y crédito á los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos.

ART. 116. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger á los Estados contra toda invasión ó violencia exterior. En caso de sublevación ó trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado ó por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

...

A N E X O G
DECRETO QUE CONVOCA
A UN CONGRESO CONSTITUYENTE.
LEY ELECTORAL

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, con fecha 14 de los corrientes, tuvo a bien expedir el siguiente
DECRETO VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército
Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República, en uso de
las facultades de que me hallo investido, y Considerando:

Que en los artículos 4º, 5º y 6º de las Adiciones al Plan de Guadalupe decretadas en la H. Veracruz con fecha 12 de diciembre de 1914, se estableció de un modo claro y preciso que al triunfo de la Revolución, reinstalada la Suprema Jefatura en la ciudad de México y hechas las elecciones de Ayuntamientos en la mayoría de los Estados de la República, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo convocará a elecciones para el Congreso de la Unión fijando las fechas y los términos en que dichas elecciones habrían de celebrarse; que instalado el Congreso de la Unión, el Primer Jefe le daría cuenta del uso que hubiera hecho de las facultades de que el mismo decreto lo investió y le sometería especialmente las medidas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, a fin de que las ratifique, enmiende y complete y para que eleve a preceptos constitucionales las que deban tener dicho carácter; y por último, que el mismo Congreso de la Unión expedirá la convocatoria correspondiente para la elección de Presidente de la República y que, una vez efectuada ésta, el Primer Jefe de la Nación entregará al efecto el Poder Ejecutivo.

Que esta Primera Jefatura ha tenido siempre el deliberado y decidido propósito de cumplir con toda honradez y eficacia el programa revolucionario delineado en los artículos mencionados y en los demás del decreto de 12 de diciembre y, al efecto, ha expedido disposiciones directamente encaminadas a preparar el establecimiento de aquellas instituciones que hagan posible y fácil el gobierno del pueblo y que aseguren la situación económica de las clases proletarias, que habían sido las más perjudicadas con el sistema de acaparamiento y monopolio adoptado por gobiernos anteriores, así como también ha dispuesto que se proyecten todas las leyes que se ofrecieron en el artículo 2º del decreto citado, especialmente las relativas a las reformas políticas que deben asegurar la verdadera aplicación de la Constitución de la República y la efectividad y pleno goce de los derechos de todos los habitantes del país; pero, al estudiar con toda atención estas reformas, se ha encontrado que si hay algunas que no afectan a la organización y funcionamiento de los poderes públicos, en cambio hay otras que sí tienen que tocar forzosamente éste y aquélla, así como también que de no hacerse estas últimas reformas se correría seguramente el riesgo de que la Constitución de 1857, a pesar de la bondad indiscutible de los principios en que descansa y del alto ideal que aspira a realizar el gobierno de la nación, continuará siendo inadecuada para la satisfacción de las necesidades públicas y muy propicia para volver a entronizar otra tiranía igual o parecida a las que con demasiada frecuencia ha tenido el país, con la completa absorción de todos los poderes por parte del Ejecutivo o que los otros, con especialidad el Legislativo, se conviertan en una rémora constante para la marcha regular y ordenada de la administración; siendo por todo esto de todo punto indispensable hacer dichas reformas, las que traerán como consecuencia forzosa la independencia real y verdadera de los tres departamentos del Poder Público, su coordinación positiva y eficiente para hacer sólido y provechoso el uso del poder, dándole prestigio y respetabilidad en el exterior y fuerza y moralidad en el interior, Que las reformas que no tocan a la organización y funcionamiento de los poderes públicos y las leyes secundarias pueden ser

expedidas y puestas en la práctica desde luego sin inconveniente alguno, como fueron promulgadas y ejecutadas inmediatamente las Leyes de Reforma, las que no vinieron a ser aprobadas e incorporadas en la Constitución sino después de varios años de estar en plena vigencia; pues tratándose de medidas que en concepto de los mexicanos son necesarias y urgentes, porque están reclamadas imperiosamente por necesidad cuya satisfacción no admite demora, no habrá persona ni grupo social que tome dichas medidas como motivo o pretexto para atacar al Gobierno Constitucionalista, o por lo menos ponerle obstáculos que le impidan volver fácilmente al orden constitucional; pero sucedería lo mismo con las otras reformas constitucionales, con las que se tiene por fuerza que alterar o modificar en mucho o en poco la organización del gobierno de la república, Que los enemigos del Gobierno Constitucionalista no han omitido medio para impedir el triunfo de aquélla, ni para evitar que éste se consolide llevando a puro y debido efecto el programa por el que ha venido luchando; pues de cuantas maneras les ha sido posible lo han combatido, oponiendo a su marcha todo género de obstáculos hasta el grado de buscar la mengua de la dignidad de la República y aun de poner en peligro la misma soberanía nacional provocando conflictos con la vecina República del Norte y buscando su intervención en los asuntos domésticos de este país, bajo pretexto de que no tienen garantías las vidas y propiedades de los extranjeros y aun a pretexto de simples sentimientos humanitarios; porque con toda hipocresía aparentan lamentar el derramamiento de sangre que forzosamente trae la guerra cuando ellos no han tenido el menor escrúpulo en derramarla de la manera mas asombrosa y de cometer toda clase de excesos contra nacionales y extraños.

Que en vista de esto, es seguro que los enemigos de la Revolución, que son los enemigos de la nación, no quedarían conformes con que el gobierno que se establezca se rigiera por las reformas que ha expedido o expidiere esta Primera

Jefatura, pues de seguro lo combatirían como resultante de cánones que no han tenido la soberana y expresa sanción de la voluntad nacional.

Que para salvar este escollo, quitando así a los enemigos del orden todo pretexto para seguir alterando la: paz pública y conspirando contra la autonomía de la nación y evitar a la vez el aplazamiento de las reformas políticas indispensables para obtener la concordia de todas las voluntades y la coordinación de todos los intereses, por una organización más adaptada a la actual situación del país y, por lo mismo, más conforme al origen, antecedentes y estado intelectual, moral y económico de nuestro pueblo, a efecto de conseguir una paz estable implantando de una manera sólida el reinado de la ley, es decir, el respeto de los derechos fundamentales para la vida de los pueblos y el estímulo a todas las actividades sociales, se hace indispensable buscar un medio que, satisfaciendo a las dos necesidades que se acaban de indicar no mantenga indefinidamente la situación extraordinaria en que se encuentra el país a consecuencia de los cuartelazos que produjeron la caída del gobierno legítimo, los asesinatos de los supremos mandatarios, la usurpación huertista y los trastornos que causó la defección del ejército del Norte y que todavía está fomentando la usurpación huertista y los trastornos que causó, Que planteado así el problema, desde luego se ve que el único medio de alcanzar los fines, es un Congreso Constituyente por cuyo conducto la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad, pues de este modo, a la vez que se discutirán y resolverán en la forma y vía más adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están reclamando solución que satisfaga ampliamente las necesidades públicas, se obtendrá que el régimen legal se implante sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal manera legítimos que nadie se atreverá a impugnarlos.

Que contra lo expuesto no obsta que en la Constitución de 1857 se establezcan los trámites que deben seguirse para su reforma; porque aparte de las reglas que con tal objeto contiene se refieren única y exclusivamente a la facultad que

se otorga para ese efecto al Congreso Constituyente, facultad que éste no puede ejercer de manera distinta que la que fija el precepto que se la confiere, ella no importa, ni puede importar ni por su texto ni por su espíritu una limitación al ejercicio de la soberanía por el pueblo mismo, siendo que dicha soberanía reside en éste de una manera esencial y originaria, por lo mismo ilimitada, según lo reconoce el artículo 39º de la misma Constitución de 1857.

Que en corroboración de lo expuesto, puede invocarse el antecedente de la Constitución que se acaba de citar, la que fue expedida: por el Congreso Constituyente, convocado al triunfo de la revolución de Ayutla, revolución que tuvo por objeto acabar con la tiranía y usurpación de Santa Anna, implantada por la interrupción de la observancia de la Constitución de 1824, puesta en vigor con el acta de reformas de 18 de mayo de 1847; y como nadie ha puesto en duda la legalidad del Congreso Constituyente que expidió la Constitución de 1857, ni mucho menos puesto en duda la legitimidad de ésta no obstante que para expedirla no se siguieron las reglas que la Constitución de 1824 fijaba para su reforma, no se explicaría ahora que por igual causa se objetara la legalidad de un nuevo Congreso Constituyente y la legitimidad de su obra.

Que, supuesto que el sistema adoptado hasta hoy que los enemigos de la revolución de seguro recurrirán a la mentira, siguiendo su conducta de intriga y, a falta de pretexto plausible, atribuirán al gobierno Propósitos que jamás ha tenido y miras ocultas tras de actos legítimos en la forma para hacer desconfiada la opinión pública, a la que tratarán de conmover indicando el peligro de tocar la Constitución de 1857 consagrada con el cariño del pueblo en la lucha y sufrimiento de muchos años, como el símbolo de su soberanía y el baluarte de sus libertades; y aunque no tienen ellos el derecho de hablar de respeto a la Constitución cuando la han vulnerado por cuantos medios les ha sido dable y sus mandatos solo han servido para cubrir con el manto de la legalidad los despojos más inicuos, las usurpaciones más reprobables y la

tiranía más irritante, no está por demás prevenir el ataque por medio de la declaración franca y sincera de que con las reformas que se proyectan no se trata de fundar un gobierno absoluto, que se respetará la forma de gobierno establecida, reconociendo de la manera más categórica que la soberanía de la Nación reside en el pueblo y que es éste el que debe ejercerla para su propio beneficio; que el gobierno, tanto nacional como de los Estados, seguirá dividido para su ejercicio en tres poderes, los que serán verdaderamente independientes; y, en una palabra, que se respetará escrupulosamente el espíritu liberal de la Constitución, a la que sólo se quiere purgar de los defectos que tiene, ya por la obscuridad o contradicción de algunos de sus preceptos, ya por los huecos que hay en ella o por las reformas que con el deliberado propósito de desnaturalizar su espíritu original y democrático se le hicieron durante las dictaduras pasadas.

Por todo lo expuesto, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 1º.- Se modifican los artículos 4º, 5º y 6º del decreto de 12 de diciembre de 1914 expedido en la H. Veracruz, en los términos siguientes:

Artículo 4º.- Habiendo triunfado la causa constitucionalista y estando hechas las elecciones de Ayuntamientos en toda la República, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijando en la convocatoria la fecha y los términos en que habrá de celebrarse y el lugar en que el Congreso habrá de reunirse. Para formar el Congreso Constituyente, el Distrito Federal y cada Estado o Territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910.

La población del Estado o Territorio que fuere menor de la cifra que se ha fijado en esta disposición, elegirá, sin embargo, un diputado propietario y un suplente.

Para ser electo diputado al Congreso Constituyente, se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser Diputado al Congreso de la Unión pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista.

Artículo 5º.- Instalado el Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique, en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieren hasta que se reúna el Congreso Constituyente.

Artículo 6º.- El Congreso Constituyente no podrá ocuparse de otro asunto que el indicado en el artículo anterior; deberá desempeñar su cometido en un periodo de tiempo que no excederá de dos meses, y al concluido, expedirá la Constitución para que el Jefe del Poder Ejecutivo convoque, conforme a ella, a elecciones de poderes generales en toda la República.

Terminados sus trabajos, el Congreso Constituyente se disolverá.

Verificadas las elecciones de los Poderes Federales e instalado el Congreso General, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará un informe sobre el estado de la administración pública y hecha la declaración de la persona electa para Presidente, le entregará el Poder Ejecutivo de la Nación.

Artículo 2º.-Este decreto se publicará por Bando solemne en toda la República. Constitución y Reformas.—Dado en Palacio Nacional de México, a los catorce días del mes de septiembre de mil novecientos dieciséis.—V. CARRANZA. Al C. Lic. Jesús Acuña, Secretario de Gobernación.—Presente. Lo que comunico a

usted para su conocimiento y efectos consiguientes, reiterándole las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Constitución y Reformas.—México, septiembre 15 de 1916.—El Secretario, ACUÑA.¹⁶³

¹⁶³ <http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/001.pdf> [22-09-2016]

A N E X O H

DECRETO RELATIVO A LA FORMACIÓN DEL CONGRESO CONSTITUYENTE

El Ciudadano Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, expidió, con fecha de ayer, la siguiente CONVOCATORIA A ELECCIONES VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República, en uso de las facultades de que me hallo investido y de acuerdo con lo

prescrito en el artículo 4°.- reformado de las Adiciones al Plan de Guadalupe expedidas en la H. Veracruz el 12 de diciembre de 1914, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1° Se convoca al pueblo mexicano a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, el que deberá reunirse en la Ciudad de Querétaro y quedar instalado el 1° de diciembre del corriente año.

Art. 2°. La elección para diputados al Congreso Constituyente será directa y se verificará el domingo 22 del próximo octubre en los términos que establece la ley electoral que se expide por separado, con esta misma fecha.

Art. 3°. Servirán de base para la elección de diputados al Congreso Constituyente, el censo de 1910 y la división territorial que se hizo para las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión en el año de 1913, teniéndose como cabecera de cada Distrito Electoral la misma que entonces fue designada con ese objeto.

Art. 4°. Los Gobernadores de los Estados, sus Secretarios, los Presidentes Municipales, los y demás individuos que ejerzan autoridad, no podrán ser electos en los lugares sujetos a su jurisdicción.

Art. 5°. Las sesiones del Congreso Constituyente se regirán por el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyere oportuno hacerle por razón de su objeto especial, en sus tres primeras sesiones.

Art. 6° El congreso Constituyente calificará las elecciones de sus miembros, y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas.

Art. 7° Los diputados al Congreso Constituyente no podrán ser molestados por las opiniones que emitieren en el ejercicio de su cargo y gozarán de fuero constitucional durante el tiempo de éste, no pudiendo, por lo mismo, ser procesados por delitos de orden común si no es previa la declaración de haber lugar a proceder en su contra.

Los delitos oficiales de los mismos diputados serán juzgados directamente por el Congreso Constituyente, conforme a la ley de responsabilidades vigentes.

Art. 8°. Para los efectos del artículo 56 de la Constitución de 1857, se consideran vecinos del Estado:

I.- Los ciudadanos de él.

II. Los que hayan nacido en su territorio aún cuando hayan cambiado de residencia.

III.- Los que residan en su territorio cuando menos desde seis meses antes de la fecha de las elecciones; y

IV.- Los que hayan tenido la calidad de ciudadanos o vecinos del Estado respectivo en los días del cuartelazo de la Ciudadela, siempre que hayan demostrado después con hechos políticos su adhesión a la causa constitucionalista.

Art. 9°.- El Congreso Constituyente no podrá ejercer sus funciones con la concurrencia de la mitad más uno del número total de sus miembros.

La primera junta preparatoria tendrá lugar el 20 de noviembre de este año, comenzando a las diez de la mañana; y si en esa fecha no se hubieren presentado todos los diputados, los que concurren, aunque no constituyan la mayoría, podrán citar desde luego a los suplentes, apercibiendo a los diputados propietarios ausentes que de no presentarse el día de la instalación del Congreso, perderán el derecho de asistir en lo venidero a las sesiones.

Los diputados presentes llamarán también a los suplentes cuando, estando ya en sus funciones el Congreso, los diputados propietarios faltaren a tres sesiones seguidas sin la licencia previa, o que, sin ésta, tuvieren cinco faltas interrumpidas en quince días.- Si los faltistas fueren los suplentes, perderán las dietas correspondientes a los días que no concurrieron.

Art. 10°. Los diputados, al entrar en el ejercicio de sus funciones, protestarán bajo la fórmula siguiente.

PRESIDENTE:- ¿Protestáis cumplir leal y patrióticamente el cargo de Diputado al Congreso Constituyente que el pueblo os ha conferido, cuidando en todo por el restablecimiento del orden constitucional en la Nación de acuerdo con el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 y sus adiciones expedidas en la H. Veracruz el 12 de diciembre de 1914, - reformadas el día 14 de septiembre del corriente año?

DIPUTADO:- Sí, protesto.-

PRESIDENTE: - Si no lo hicierais así la Nación os lo demande.

Art. 11° El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, concurrirá al acto solemne de la instalación del Congreso Constituyente y en él presentará el proyecto de Constitución Reformada, pronunciando un discurso en que delineará el carácter de las reformas y su verdadero espíritu, discurso que le contestará en términos generales el Presidente del Congreso.

Art. 12°.- Luego que el Congreso Constituyente hubiere concluido sus labores, firmará la Constitución Reformada y citará a sesión solemne para que en ella sus miembros protesten cumplirla fiel y patrióticamente.

Art. 13°.- Acto continuo el Congreso citará al C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, para que el día y hora que al efecto se señale se presente ante el mismo Congreso a protestar en sesión solemne cumplir leal y patrióticamente la Constitución Reformada, la que le será entregada en dicho acto a fin de que la promulgue con las solemnidades debidas.

Art. 14°.- Publicada la Constitución Reformada, todas las autoridades y empleados civiles y militares de la República, protestarán ante quien corresponda cumplirla y hacerla cumplir leal y patrióticamente.

Art. 15°.- Los diputados al Congreso Constituyente, percibirán durante el tiempo de sus funciones, la cantidad de \$60.00 diarios, y en su caso tendrán derecho además a que se les abone los gastos de viaje tanto de ida como de regreso.

Constitución y Reformas.—Dado en el Palacio Nacional de la Ciudad de México, a los diez y nueve días del mes de septiembre de mil novecientos diez y seis.—V. CARRANZA.

Al C. Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.—Presente. Lo que comunico a usted para su conocimiento y efectos consiguientes, reiterándole las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Constitución y Reformas.—México, septiembre 15 de 1916.—El Secretario, ACUÑA.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Disponible en:

<http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/002.pdf> [22-09-2016]

ANEXO I

CONGRESO CONSTITUYENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

DEBATES NOTABLES

ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN MATERIA MUNICIPAL 52ª. SESIÓN ORDINARIA celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del sábado 20 de enero de 1917.

SUMARIO 1.- Se abre la sesión. Son aprobadas las actas de las sesiones de ayer, y se fija fecha para la discusión de los dictámenes relativos a los artículos 103, 104, 105, 106, 107, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122. 2.- Se ponen a discusión los artículos 94, 95, 96, 97, 98 y 99 referentes al Poder Judicial y, antes de iniciar aquélla, rinde la protesta de ley el C. Carlos Villaseñor. 3.- Se procede a la discusión de los artículos mencionados, tomando parte en ella varios ciudadanos diputados y suspendiéndose la sesión para continuarla en la noche. DEBATE Presidencia del C. ROJAS LUIS MANUEL 1 “- Un C. secretario: Hay una asistencia de 132 ciudadanos diputados. Hay quórum. - El C. presidente: Se abre la sesión. - El C. secretario Truchuelo: (Da lectura a las dos actas de las sesiones verificadas ayer.) Están a discusión. ¿No hay quien haga uso de la palabra? En votación económica, ¿se aprueba? Aprobadas. - El C. secretario Lizardi: Se va a dar cuenta con los siguientes asuntos en cartera: “La Casa del Obrero Mundial de Tampico remite un memorial, referente a la cuestión del trabajo.”- A la 1a. Comisión de Constitución. “Los CC. diputados Ismael Pintado Sánchez, Rafael Vega Sánchez y 11 firmantes más, proponen una adición al artículo 115 del proyecto.”- A la 2a. Comisión de Constitución. ... - El mismo C. secretario: La Presidencia, en atención a que es razonable el trámite dado, lo sostiene. La misma 2a. Comisión ha presentado el siguiente dictamen referente a los artículos 115 a 122: “Ciudadanos diputados: “El presente dictamen contiene los artículos 115 a 122 inclusive, que forman el

título V del proyecto de reformas del C. Primer Jefe y que se refieren a los Estados de la Federación. “La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre¹⁶⁵ como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc. “Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia. “Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según los disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así, como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local. “Otra novedad en este título es el del artículo 119, que en los casos de extradición autoriza la detención hasta por un mes y dos, según que se trate de “criminales” pedidos por un Estado o por una potencia extranjera, lo cual tiene por objeto el

¹⁶⁵ *Id. est.* Este es el momento histórico cuando se aborda oficialmente por primera vez en el constitucionalismo nacional, ese concepto novedoso para su época.

aseguramiento del reo mientras se opera su extradición. La Comisión estima que en la palabra “criminales” se subentiende que ya han sido calificados por tales en sentencia judicial, y que, por lo mismo, es en realidad el fundamento de la detención. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México “Fuera de estas diferencias el sistema de organización política de los Estados y la determinación de los límites puestos a su soberanía son los mismos que los de la Constitución de 1857, y son también los que deben ser en una República federal. “La diputación de Sonora ha presentado una iniciativa para que se suprima la renta federal del Timbre y para que los Estados no puedan gravar con el impuesto de “compraventa” las operaciones mercantiles. Estas supresiones pueden aceptarse cuando ya haya otro sistema de impuesto que lo substituya, a fin de no producir un trastorno fatal en los actuales recursos de nuestro Erario tan escaso; ahora bien, se comprende que aun cuando la Comisión se inclinara por otro sistema fiscal, no podría establecerlo con unas cuantas disposiciones constitucionales que, además de incompletas, serían ajenas a lo que debe ser el Código fundamental. Por lo mismo, se permite rechazar esta iniciativa y somete a la aprobación de esta honorable Asamblea los artículos siguientes:

TÍTULO CUARTO “De los Estados de la Federación “Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las tres bases siguientes: “I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado; “II. Los municipios administraran libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señale la Legislatura Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para

vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, lo resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley. “III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. “El Ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. “Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años. “Son aplicables a los gobernadores substitutes o interinos las prohibiciones del artículo 83. “El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios. “En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente. “Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Diario de debates disponible en:

<http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/021.pdf> [22-09-2016]

A N E X O J

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (PROYECTO ORIGINAL DE 1917)

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, con esta fecha se ha servido dirigirme el siguiente decreto: VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 10. de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 40. de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto del 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe el día 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DEL 1857.

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO I.

DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

...

...

TÍTULO QUINTO.

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñan las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del Despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

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

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

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

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once, en los Estados cuyas poblaciones sean superiores a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

ANEXO K

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

dato 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 suplica 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!)