

## ANÁLISIS DE LA PRESENCIA DEL MUNICIPIO EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Yadira ORNELAS GARCÍA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Definición de municipio*. III. *Antecedentes prehispánicos*. IV. *La colonización de América a través del municipio*. V. *Cabildos de indios*. VI. *El cabildo español*. VII. *Formación del municipio en las Constituciones en México*. VIII. *Constitución de 1812*. IX. *La Constitución de Apatzingán*. X. *El Plan de Iguala*. XI. *Constitución Federal de 1824*. XII. *Constitución de 1836*. XIII. *Constitución de 1857*. XIV. *El municipio en el Porfiriato*. XV. *Programa del Partido Liberal Mexicano*. XVI. *La Constitución de 1917 y el artículo 115 constitucional*. XVII. *Conclusiones*. XVIII. *Fuentes de información*.

### I. INTRODUCCIÓN

La figura del municipio es sumamente importante como una institución que se encuentra presente desde la adopción del federalismo como forma de Estado, es por ello que resulta interesante analizar las transformaciones que ha sufrido sin olvidar sus antecedentes históricos comenzando en la época prehispánica con los *calpullis*, para dar paso a la colonización en América a través del municipio, donde vemos que la figura del *calpulli* se desdibuja, mientras que a mediados del siglo XVI feneció por la fuerza implantada por los conquistadores ocasionando que en el gobierno surgieran nuevas formas de organización, donde vale la pena retomar el sistema político preponderante en la Nueva España en el cual vemos la presencia de los cabildos indígenas y de los españoles con las particularidades de cada uno.

Desprendido del análisis de las distintas Constituciones vigentes en México, observamos que fue hasta la Constitución de 1917 que la figura

---

\* Candidata a maestra con opción terminal en ciencia política de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

del municipio adquiere una preeminencia importante mediante la elaboración del artículo 115 constitucional por parte del Congreso constituyente de 1916-1917, señalando que dicho artículo no ha sido estático, donde vale destacar las reformas acaecidas en 1983 y 1987 como importantes intentos por lograr una autonomía económica y política de tan importante institución, no siendo éstas las únicas, mismas que se analizarán con la finalidad de ver los avances y retos existentes hasta la actualidad donde existen propuestas incluso de reformar el artículo 115 constitucional e incluir la figura de *municipio indígena*.

Sin duda la presencia y evolución del municipio como institución ha sido toral en los diferentes momentos del constitucionalismo mexicano siendo piedra angular de la organización política y administrativa en nuestros días.

## II. DEFINICIÓN DE MUNICIPIO

Es menester entender la definición del municipio y que ésta sea un punto de partida para el trabajo de la presente investigación:

Podemos definir al municipio como la institución primaria sociopolítica por excelencia. En efecto, en el municipio se institucionaliza la convivencia social como cimiento de la estructura sociopolítica de la nación. Por lo tanto como elemento constitutivo entendemos al municipio como un poder autónomo, integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste.<sup>2</sup>

Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente que tiene una unidad de gobierno y se rige por sus propias normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.<sup>3</sup>

## III. ANTECEDENTES PREHISPÁNICOS

Existe un tema antiquísimo relativo a determinar si en realidad existió un municipio en la época del México prehispánico, Teresita Rendón en su libro *Derecho municipal* señala que un gran número de estudiosos del tema afirman que el municipio era denominado por los aztecas como *calpulli*, y que éste cumplía con las actividades equivalentes a las de los municipios de origen europeo. La figura del *calpulli* se considera como:

<sup>2</sup> Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1968, p. 485.

<sup>3</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1998, p. 13.

La organización local que los indígenas mexicanos tenían y que es lo equivalente al municipio de nuestros días, su origen fue de tipo agrario y se trataba de una comunidad en la que los integrantes tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos y reconocían una autoridad comunal que decidía los problemas fundamentales de orden colectivo.<sup>4</sup>

Se señalan como rasgos que caracterizan a los *calpullis* los siguientes:

- a) Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos y 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 el total de los tributos.
- d) Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan la cohesión de sus miembros.
- e) Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
- f) Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres actividades, etc.
- g) Institución política con representantes del gobierno central y con alguna injerencia en él.
- h) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios.<sup>5</sup>

Asimismo, Teresita Réndon señala que el *calpulli* estaba sujeto a los jefes aztecas denominados tlatoanis, mismos que: “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 Tlacopán, según su caso”.<sup>6</sup>

#### IV. LA COLONIZACIÓN DE AMÉRICA A TRAVÉS DEL MUNICIPIO

Reynaldo Robles Martínez en su libro *El municipio* expresa que el municipio constituyó la fuente de poder que sustituyó la falta del soberano y estableció

<sup>4</sup> Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 122.

<sup>5</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, pp. 88 y 89.

<sup>6</sup> *Idem.*

la conquista de nuestro país, al ser utilizados los ayuntamientos como un instrumento de Cortés, donde una situación interesante la encontramos en el Ayuntamiento de México, mismo que realizaba ordenanzas que se salían de su territorio, inclusive permeaban en Veracruz.

La determinación que tomaba Cortés era que en los casos de resolver algún problema suscitado en cierta Villa, era mandado el alcalde de la Ciudad de México para que lo resolviera. Algunos datos interesantes del ayuntamiento son los siguientes:

En 1519 el Ayuntamiento de Veracruz, primero fundado en la América Continental el 22 de abril de ese año, autorizó la Conquista de México, que realizaron sus milicias comunales encabezadas por Cortés con el grado de Justicia Mayor del cabildo veracruzano.

Los primeros ayuntamientos de la ciudad de México, se compusieron de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles.

La antigua Valladolid, hoy Morelia, fue fundada por el primer Virrey de Nueva España, don Antonio de Mendoza, en 1541 y en 1545 obtuvo el título de ciudad.<sup>7</sup>

En lo relativo a las ciudades y villas españolas realizaban su organización a través de cabildos o ayuntamientos. Cabe mencionar la existencia paralela de cabildos españoles y cabildos indígenas.

Claudia Guarisco en su libro *Los indios del valle de México y la construcción de una nueva sociabilidad política 1770-1835* establece que la república de indios era una asociación étnico territorial. Las leyes preservaron su carácter excluyente, al prohibir que cualquier español, mestizo o mulato, participara en ella. Fue concebida por los gobernantes como la unidad mínima de la administración político territorial. A fines del siglo XVIII el gobernador estaba encargado del gobierno de la cabecera y del conjunto de barrios y parcialidades que componían el pueblo. Lo relativo al ámbito fiscal es piedra angular de cualquier Estado, y en el Antiguo Régimen no fue la excepción, lo cual se caracterizó por los reales tributos:

En el *Ancien Régime*, además la fiscalización constituía una de las mayores barreras que dividían a la población, ya que las contribuciones no eran homogéneas. A lo largo de casi todo el antiguo régimen, los indios de la Nueva España estuvieron sujetos al pago de un impuesto directo, de carácter negativamente privilegiante llamado Reales Tributos. Hacia mediados del siglo XVIII existían dos categorías tributarias: la de “tributo entero” y la de

---

<sup>7</sup> Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 1998, pp. 139 y 140.

“medio tributario.” La primera correspondía al indio varón adulto, padre de familia; mientras que en la segunda estaban comprendidos los indios varones adultos solteros (mayores de 18 años).<sup>8</sup>

En relación con la elección de los integrantes de los cabildos indígenas se realizaba de distintas maneras cuya dirección se encontraba a cargo de autoridades españolas (pudiendo ser éstas civiles o eclesiásticas), e incluso por caciques, además de la variedad de funciones:

Los cargos y oficios de los cabildos indígenas eran múltiples. Durante el siglo XVI pocas veces fueron claramente definidos. Siempre se caracterizaron por su tendencia a facilitar la dominación, evangelización y explotación de los macegales y a la prevención de eventuales conflictos. Sin embargo, nunca fueron suficientemente supervisados por lo que ofrecieron múltiples oportunidades para los abusos de autoridad o enriquecimientos ilícitos. A los alcaldes indígenas se les hizo responsables de recoger los tributos, de fiscalizar los mercados locales, de reglamentar el buen uso y mantenimiento de los edificios públicos y de vigilar el abastecimiento del agua, etc. Los delitos menores y las causas civiles entre indígenas eran juzgados por el gobernador o, más adelante, por los alcaldes y regidores.<sup>9</sup>

Los órganos que se encargaban de conocer los asuntos eran las siguientes instituciones: el Consejo de Indias y Administración de Asuntos Civiles y Penales de los Territorios de América, mismo que actuaba como: *a*) comité legislativo, *b*) organismo conciliatorio, *c*) centro administrativo y *d*) tribunal supremo.<sup>10</sup>

En cuanto a la organización colonial del municipio hay puntos interesantes que nos menciona Moisés Ochoa Campos en *La reforma municipal*,<sup>11</sup> donde *grosso modo* señala características de la colonia del siglo XVI al XVII encontrando cuatro que son relevantes: 1) el predominio peninsular para controlar los ayuntamientos, lo anterior motivado por la venta de cargos concejiles así como las regidurías perpetuas, mismas que posteriormente serían utilizadas por los criollos pero que en ese momento generaban animadversión que desembocaría en la revelación criolla en 1767 y en el intento de

<sup>8</sup> Guarisco Canseco, Claudia, *Los indios del valle de México y la construcción de una nueva sociabilidad política 1770-1835*, México, El Colegio Mexiquense, 2003, p. 73.

<sup>9</sup> Hillerkuss, Thomas, *La República en los pueblos de indios de la Nueva Galicia en el siglo XVI*, 1995, p. 247, disponible en: <http://www.ijflogicas.unam.mx/pvovohispano>.

<sup>10</sup> Vázquez Segura, María de la Luz y Pinto, Neyra, *Historia de México*, 2a. ed., México, Limusa, 1996, pp. 94 y 95.

<sup>11</sup> *Cfr.* Ochoa, Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1968, pp. 133-135.

desquite de 1808; 2) disminución del poder municipal al momento de llegar a América, con retraso de ciertos años, el resultado de la derrota comunera acaecida en Villalar en el año de 1521; 3) la presencia simultánea de municipios españoles e indígenas; 4) esta etapa constituye el lapso de mayor función colonizadora, debido a que con las ordenanzas de población no se disminuía la movilidad generativa municipal.

Es clara la idea que señala Moisés Ochoa en *El municipio y su evolución constitucional* al manifestar que toda la obra de colonización realizada en América, fue efectuada por medio de la institución municipal, siendo la manera en que se implantó el municipio de tipo occidental al edificarse el régimen colonial a lo largo y ancho del Nuevo Mundo. Entre los distintos funcionarios del ayuntamiento:

En lo general, puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Tenía, además, un alférez real, procurador general, un alguacil mayor, un síndico y otros cargos dependientes del propio Cabildo, como los diputados de los pobres, los diputados de propios, el obrero mayor, los diputados de fiestas, los diputados de policía, de alhóndiga y pósito, el contador, el mayordomo de propios y rentas, los fieles ejecutores y el vendedor del matadero.<sup>12</sup>

Asimismo, Ochoa Campos refiere que el regidor era el oficio de mayor envergadura existente entre los magistrados que conformaban el municipio, además de poseer el vínculo más íntimo con la población, y facultado en el ámbito legislativo, ejecutivo y en ocasiones judiciales. En las funciones del Cabildo colonial podremos encontrar las siguientes:

Las funciones del Cabildo colonial comprendían:

- 1.- El cuidado de las obras públicas, puentes y caminos.
- 2.- La vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
- 3.- El cuidado y disfrute común de pastos y montes.
- 4.- El corte y plantación de árboles.
- 5.- El remate de los derechos de vender carne y pan.
- 6.- La formación de sus ordenanzas que debían ser aprobadas por el virrey.
- 7.- El repartimiento de vecindades, caballerías y peonías.
- 8.- La administración del municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios.
- 9.- La atención de los servicios públicos: policía, agua potable, alumbrado y pavimento.

<sup>12</sup> Ochoa, Campos, Moisés, *El municipio y su evolución constitucional*, México, Fomus-Banobras, 1981, p. 136.

Para cumplir sus funciones, el municipio disponía de dos clases de bienes: los comunes y los propios.<sup>13</sup>

## V. CABILDOS DE INDIOS

Reynaldo Robles Martínez señala en *El municipio* que una manera de obligar a los indios a que vivieran en los respectivos centros poblacionales es que se les otorgaban determinadas protecciones entre las que se mencionan el respeto a los bienes correspondientes a la propiedad comunal, así como la prohibición que imperaba de otorgar solares a españoles en poblaciones indígenas. La organización indígena se encontraba establecida y en funciones, asimismo, era utilizada como medio para obtener el trabajo de los indios. No obstante, quienes habitaban las distintas comunidades desconocían la autoridad impuesta por los españoles. Ante tal circunstancia el rey Felipe III estableció en 1618 lo siguiente:

Que en las poblaciones pequeñas hubiera un alcalde y un regidor, mientras que en los pueblos grandes debían fungir dos alcaldes y cuatro regidores, existían también los escribanos, quienes registraban todas las actividades de la administración municipal y debían de conservar los documentos referentes a tributos, mapas de propiedades territoriales y acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles.<sup>14</sup>

En las atribuciones del cabildo indígena se pueden encontrar:

a) *En apoyo de la conquista*: Recaudación y entrega de los tributos a los españoles; la distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas, en beneficio de los españoles; cooperación en el proceso de evangelización.

b) *En apoyo de su propia comunidad*: Planeación de nuevos caminos, suministro de agua, regular el mercado local, combatir el alcoholismo, administrar justicia en los problemas de sus vecinos.

El cabildo indígena tuvo su apogeo a mediados del siglo XVI, sobre todo en el Valle de México se estableció el pago de los funcionarios del Ayuntamiento.<sup>15</sup> Reitera Reynaldo Robles que la evolución de la administración española conllevó que se multiplicaran los funcionarios ocasionando con ello que se relegaran a los indígenas dirigentes que se encontraban en

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 137.

<sup>14</sup> Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, p. 70

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 71.

el gobierno municipal, en especial a aquellos que lideraban a los indígenas trastocando los intereses de los colonizadores.

## VI. EL CABILDO ESPAÑOL

De acuerdo con Reynaldo Robles Martínez, en los tiempos coloniales donde se introducía el rey así como el centralismo, el Ayuntamiento siempre preservó la facultad de administración y organización de los vecinos a través de la estructura del cabildo para la administración de justicia así como para la satisfacción de las necesidades de la colectividad. La manera en que se estructuraba el Ayuntamiento fue cambiando con el paso del tiempo, Robles Martínez nos dice que las ordenanzas de gobierno del 11 de diciembre de 1682, mismas que fueron cambiadas por las del 3 de junio de 1720, señalan los términos en que debían llevarse a cabo los cabildos, la forma en que se harán las votaciones, el número de alcaldes, entre otras.

A grandes rasgos Reynaldo Robles señala que el ayuntamiento estaba presidido por el corregidor; se integraba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, tenía además, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor y un síndico, distribuyéndose las comisiones y oficio entre los particulares o personas ajenas designadas por los ayuntamientos.

Como podemos ver, los cabildos españoles tenían bien forjada su estructura y realizaban una serie de funciones de carácter administrativas, legislativas y judiciales.

## VII. FORMACIÓN DEL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES EN MÉXICO

Reynaldo Robles Martínez en *El municipio* señala que la normatividad del México independiente podemos dividirla en dos grandes periodos históricos: el anterior a la Constitución de 1917 y el que se inicia con la Constitución revolucionaria, tal y como lo analizaremos a continuación.

## VIII. CONSTITUCIÓN DE 1812

La Constitución de 1812 definía a los pueblos como una entidad territorial en las que en caso de haber mil o más habitantes debía establecerse un ayuntamiento, modificando con ello la estructura del gobierno de las provincias, incrustando las diputaciones provinciales y la concepción de los ayuntamientos, entendidos éstos como: “El primer cimiento del gobierno interior de la

nación, en el que se apoyan y de donde parten todas las funciones gubernativas hasta elevarse a la autoridad suprema”.<sup>16</sup>

Con el golpe que la Constitución de Cádiz propinó a la organización de las repúblicas de indios, finiquitaba las funciones político-administrativas de las mismas, puesto que el ayuntamiento como nueva entidad jurídica dejaba fuera a las antiguas repúblicas.<sup>17</sup>

La Constitución gaditana de 1812 contemplaba la figura de los jefes políticos, personajes que ejercían control en el municipio en el siglo XIX hasta el momento de su extinción en la promulgación de la Constitución del 1917. Los artículos que tocaban lo referente al municipio los encontramos en los artículos 309 al 316, 321, incisos tercero y cuarto; 322 al 329, 331 y 335, incisos primero al cuarto y sexto.<sup>18</sup> Si formulamos la interrogante referente a la presencia de los indígenas en la Constitución de 1812 nos encontramos con un panorama complicado: suprimidos los ayuntamientos indígenas por la Constitución gaditana, que decretó la *igualdad jurídica* de todos los vasallos de la Corona, sus miembros se integraron, en varios casos, en los ayuntamientos constitucionales en un par de años. Después de 1815 los ayuntamientos volvieron a funcionar con la antigua organización para desaparecer definitivamente con la independencia de México.<sup>19</sup> El municipio queda colocado así dentro de la administración descentralizada, como un caso de descentralización por región. El estado ejerce el control y el Ayuntamiento conserva su autonomía bajo tales limitaciones.<sup>20</sup>

El artículo 309 de la Constitución gaditana señala que habrá ayuntamientos integrados por alcalde, regidores, el procurador y un síndico, quienes serían presididos por un jefe político donde existiese tal figura y en su defecto por el alcalde. Asimismo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 321, los ayuntamientos tendrían bajo su cargo: la policía de salubridad, seguridad de las personas y bienes de los vecinos, el orden público, el cuidado de

<sup>16</sup> Castro, Concepción, *La revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, p. 62.

<sup>17</sup> Franco Mendoza, Moisés, “El gobierno comunal entre los p’urhépecha”, en Paredes Martínez, Carlos y Teran, Marta (coords.), *Autoridad y gobierno indígena en Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán-CIESAS-INAH-UMSNH-Instituto de Investigaciones Históricas, 2003, vol. I, p. 557.

<sup>18</sup> Cfr. Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en: <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>19</sup> Jarquín Ortega, María Teresa, “El municipio en México: actualidad y raíces”, en Vega Hernández, Rodolfo, (coord.), *Municipio, aspectos políticos, jurídicos y administrativo*, Querétaro, Fundación Universitaria de Derecho-Administración y Política FUNDAP, 2002, pp. 140 y 141.

<sup>20</sup> Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, p. 223.

las escuelas de primeras letras, la beneficencia en el ámbito municipal. Además de las ordenanzas municipales, promoción de la agricultura, entre otras.

Es importante señalar que de acuerdo con el artículo 323 tales cargos efectuados por los ayuntamientos estaban inspeccionados por la diputación provincial, ante quien debían rendir cuentas del recurso obtenido e invertido.

A pesar de que la Constitución de Cádiz de 1812 tuvo vigencia limitada ello no fue escollo para que aportara efectos importantes en sentido positivo como negativo:

Tres meses tan solo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir la institución municipal, dando entrada en ella nuevamente al pueblo.

En síntesis restauró:

El sistema de elección popular directa.

La no reelección de los funcionarios municipales.

Su renovación cada año.

Introdujo innovaciones fundamentales:

La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, “abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado”.

La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana.

Pero a la vez, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años:

1.- Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos al través de los Jefes Políticos.

2. Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda.<sup>21</sup>

Sin duda los cambios incrustados no siempre fueron favorables pero al final de cuentas eran parte de la transformación que la institución padecía en ese tiempo.

## IX. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana<sup>22</sup> expedido en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en su artículo 208, señala que

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 226.

<sup>22</sup> Constitución de Apatzingán 1814, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf).

en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos. Cabe mencionar que el municipio no era señalado en la literalidad del documento.

## X. EL PLAN DE IGUALA

En lo relativo al Plan de Iguala<sup>23</sup> del 24 de febrero de 1821, estipulaba aún la existencia del régimen municipal tal y como estaba señalado por el artículo 309 de la Constitución de 1812, mismo que estipulaba que el gobierno interior de los pueblos estaría a cargo del Ayuntamiento formado por alcaldes, regidores, un procurador síndico, y presidido por el jefe político o, en su defecto, por el alcalde. Me parece que el Plan de Iguala señala un aspecto relevante cuando Iturbide proponía como forma de gobierno la monarquía constitucional, que se depositaba en Fernando VII y en su defecto en distintos príncipes señalados por él u otro individuo de casa reinante que estime conveniente el Congreso; sin embargo, el Plan de Iguala así como el Tratado de Córdoba no contenían aspectos relevantes relativos al municipio.

## XI. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824,<sup>24</sup> declaraba la forma de gobierno republicana representativa popular federal de la República mexicana. No obstante, en el tema de nuestro interés relativo al régimen municipal, no aportaba aspectos trascendentales, sino que se limitaba a señalar en su artículo 161, fracción I, que cada uno de los estados estaba obligado a organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.

Como ejemplo, encontramos el caso de Michoacán el cual contemplaba en su Constitución local de 1825 en el artículo 94, título tercero, relativo al gobierno político y económico que en cada departamento habrá en su

---

<sup>23</sup> Plan de Iguala. Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia18.pdf>

<sup>24</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)

gobierno político económico un prefecto con entera dependencia del gobernador del estado, dichos prefectos serán nombrados por el gobierno de acuerdo con el consejo. Mientras que en lo relativo a los ayuntamientos en su artículo 103 la Constitución michoacana indicaba que los ayuntamientos estarán compuestos de alcaldes, regidores y síndicos quienes estarán a cargo del gobierno así como del régimen interior de los pueblos. Además de que para conformar un ayuntamiento se necesitaban como mínimo cuatro mil almas.

Otro dato importante lo encontramos en la fecha del 24 de enero de 1825, cuando el Congreso de Michoacán aprobó una ley para el establecimiento de los ayuntamientos, la ley estaba integrada por 12 artículos. La señalada ley constitucional fijó como requisito para integrar los ayuntamientos “ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años o diez y ocho siendo casado y vecino del distrito del ayuntamiento con residencia de un año y mínimo de permanecer en él, teniendo algún capital o industria de que subsistir”, además de que se pronosticaba que para el año de 1833, los alcaldes y síndicos deberían saber leer y escribir y los regidores por lo menos leer.<sup>25</sup> Con lo anterior podemos deducir que se sigue conservando el régimen municipal que imperaba desde los tiempos de la Colonia, por lo que la Constitución de 1824 no aportó modificaciones novedosas en lo relativo al municipio.

## XII. CONSTITUCIÓN DE 1836

En esta Constitución del 20 de diciembre del año de 1836<sup>26</sup> aparece la presencia constitucional de la figura de los ayuntamientos donde es ineludible señalar *Las Siete Leyes Constitucionales* de la misma:

El sexto Congreso ordinario, convocado conforme a la Constitución de 1824, se encontraba atado a poderes limitados por el texto de aquella para iniciar el proceso de reforma constitucional, sobre todo por la inalterabilidad declarada de la forma de gobierno que preservaba el federalismo.

Sin embargo, por presión de los centralistas extendió sus facultades, sin fundamento legal, para convertirse en Congreso Constituyente. Emitió así

---

<sup>25</sup> Hernández Díaz, Jaime, “Los ayuntamientos de Michoacán en la vida independiente”, en Ortiz Escamilla, Juan y Serrano Ortega, José Antonio (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán-Universidad Veracruzana, 2007, p. 255.

<sup>26</sup> Constitución Federal de 1836, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf).

las llamadas Bases para la nueva Constitución que dan fin a la de 1824 y fundamentan la Constitución “dispersa”, fragmentada en “Siete Leyes Constitucionales” de 1836.<sup>27</sup>

Siendo un rasgo esencial de dicha Constitución el centralismo inmerso en ella, contrario al modelo federal. Sin duda, su influencia teórica procedía del centralismo francés acorde al modelo de “consulado” aplicado a la República.

Particularmente influyente fue la Constitución napoleónica del año VIII (1799), constitución reconocidamente autoritaria y hecha para establecer el consulado bonapartista, de la que en 1836 se tomó la organización centralizada y el “Senado Conservador” como órgano de control del cumplimiento de la Constitución por los poderes constituidos.<sup>28</sup>

Con lo anterior, es evidente observar que se establece la organización municipal de una manera más íntegra, lo cual se puede constatar en diversos artículos como del 22 al 25 del apartado sexto o relativo a la división del territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos.

Artículo 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 tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo. 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 puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Artículo. 24. Para ser individuo del Ayuntamiento se necesita: 1° Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos. 2° Vecino del mismo pueblo. 3° Mayor de veinticinco años. 4° Tener un capital (físico o moral) que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo. 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

---

<sup>27</sup> Las siete leyes constitucionales de 1836, disponible en: <http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/page14/page5/page5.html>.

<sup>28</sup> Federalismo y centralismo. Museo de las Constituciones, disponible en: <http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/page14/page5/page5.html>.

no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios: promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar á los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Mientras que del 26 al 30 de igual manera señala aspectos de índole municipal al expresar las facultades conciliadoras de los alcaldes, de ordenar providencias urgentísimas en asuntos contenciosos, de incluir y practicar diligencias en asuntos criminales y velar, sujetándose a los prefectos por la tranquilidad y el orden. En lo relativo al artículo 31 éste señalaba que una ley secundaria regulará lo correspondiente a los artículos anteriores, mismo que se realizó a través de un Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos,<sup>29</sup> con fecha de expedición el 20 de marzo de 1837.

### XIII. CONSTITUCIÓN DE 1857

El 16 de junio de 1857 se presentó en la Cámara el proyecto de Constitución elaborado por Ponciano Arriaga, León Guzmán, Mariano Yáñez, José María del Castillo, José María de Castillo Velasco, José María Mota y Pedro Escudero y Echánove.<sup>30</sup> La Constitución de 1857 confirma decisiones políticas esenciales de la Constitución de 1824. Se destaca la reforma de las relaciones Estado-Iglesia, y la cimentación de un sistema de defensa de la Constitución.

La estructura de la Constitución de 1857 se compone por ocho títulos con 120 artículos a través de los cuales que protegía rubros como los derechos del hombre; la soberanía nacional; exponía la división de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En lo referente a los estados se dispone que en lo relativo a su interior recojan el régimen republicano, representativo y popular, con una serie de candados que restrinjan la soberanía estatal y de esta manera se imposibilite que la Federación se disuelva.

Moisés Ochoa Campos<sup>31</sup> señala que la Constitución reformista no elevó el régimen municipal y únicamente se preocupó por lo relativo al municipio en el Distrito Federal para estipular las distintas maneras de elección de las

<sup>29</sup> Dublán y Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas*, núm. 1839, t. III, disponible en: <http://www.biblioweb.tic.unam.mx/dublanylozano/>.

<sup>30</sup> Constitución de 1857. El surgimiento de una Nación, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_surg6.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_surg6.htm).

<sup>31</sup> Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, p. 253.

autoridades del municipio como vemos a continuación: “Artículo 72, fracción IV.- Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir sus atenciones locales”.

La Constitución de 1857 refleja con claridad la filosofía política del liberalismo mexicano al reconocer los derechos y las libertades públicas de los ciudadanos. La Ley Fundamental limita el ejercicio de los poderes públicos y reconoce la preeminencia del poder del Estado como organización de los ciudadanos sobre cualquier otra corporación.<sup>32</sup>

Por lo visto en el tema municipal no hubo grandes aportaciones, sin embargo, vemos la vigencia actual de ciertas decisiones políticas esenciales de la Constitución de 1857 como lo relativo a la democracia representativa, república, el federalismo, la noción de supremacía constitucional, entre otras cuestiones.

#### XIV. EL MUNICIPIO EN EL PORFIRIATO

De acuerdo con lo señalado por Carlos Quintana Roldán, el país se vio seriamente sometido durante el periodo dictatorial de Porfirio Díaz de treinta y cuatro años, aprovechándose de la figura de los jefes políticos nacida en la Constitución gaditana de 1812. Lo anterior se puede constatar con la ley de organizaciones municipales de 1903, donde encontramos dos artículos que esbozan las políticas del porfiriato relativa a los municipios: artículo 60.- “Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades” y artículo 61.- “Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado”. Los jefes políticos actuaban como jefes regionales con gran poder favoreciendo con ello una debilidad en los ayuntamientos, incluso ciertos pensadores identificados como porfiristas como Miguel S. Macedo, detectaron la grave situación de los municipios así como su decaída económica.

Así pues, a las restricciones que los ayuntamientos tenían, de someter a la aprobación de los jefes políticos todos sus actos y decisiones de observancia

---

<sup>32</sup> Trascendencia de la Constitución de 1857. Museo de las Constituciones, disponible en: <http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/page14/page8/page8.html>.

general o que se referían a distribución de los fondos, se agregaba la enorme restricción de tener que desempeñar sus funciones, precisamente con los procedimientos y el personal de antemano fijados por la autoridad superior. Lo cual nos obliga a decir que la mezquindad de los poderes confiados a los ayuntamientos, no pudo ser más patente y que, como lo haremos notar en las observaciones finales del presente estudio, jamás el Municipio fue entre nosotros ni un verdadero poder, si siquiera una institución distinta y separada de que en general tuvo a su cargo la administración pública.<sup>33</sup>

Con base en el sometimiento de los municipios, queda justificado uno de los ideales revolucionarios ante la proclama de un municipio libre, ideal que se ve plasmado hasta la Constitución de 1917.

## XV. PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO

Los hermanos Flores Magón fueron los pioneros en promover los levantamientos ocurridos en Acayucan, ocasionando que se desplegara una persecución contra ellos por parte de la dictadura, obligándolos a salir del país.

El Plan de San Luis Missouri, en realidad llamado Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano: dado el 1o. de julio de 1906 por los principales dirigentes de la oposición al gobierno de Díaz, en relación con los municipios,<sup>34</sup> plantearon lo siguiente:

La supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento. Y en consonancia, en sus puntos de programa establecía:

45. Supresión de los jefes políticos.

46.- Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos o robustecimiento del poder municipal.<sup>35</sup>

Lo que se buscaba era contar con libertad en el municipio y dejar de lado el yugo implantado por los jefes políticos.

---

<sup>33</sup> Miguel Macedo citado por Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 71.

<sup>34</sup> Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 100.

<sup>35</sup> Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1998, p. 74.

## XVI. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857 fue promulgada el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 1o. de mayo de 1917<sup>36</sup> ante la necesidad de establecer un orden constitucional capaz de responder por las exigencias requeridas de la Revolución fue que acaeció la instalación del Congreso Constituyente responsable de la promulgación de la Constitución de 1917:

El constitucionalismo fue la corriente triunfante de la Revolución Mexicana. Logró la victoria sobre el villismo y el zapatismo. Venustiano Carranza pudo establecer su gobierno en la ciudad de México e iniciar la pacificación de todas las regiones del país y el establecimiento del orden constitucional. Inició la etapa constructiva de la Revolución, con la Convocatoria del Congreso Constituyente que se celebró en la ciudad de Querétaro entre diciembre de 1916 y enero de 1917. La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 plasmó las principales demandas sociales, económicas y políticas de la Revolución y estableció un nuevo orden que asumió como su principal función cumplir con el programa de la Revolución y ser el eje articulador del desarrollo de la Nación mexicana en el siglo XX.<sup>37</sup>

Siendo novedosa la contribución que hizo la Constitución de 1917 para incluir en su artículo 115 el *modus operandi* de la organización y competencias de los municipios. Donde es ineludible la aportación de Carranza al proponer el cimiento del artículo 115 constitucional en la expedición de la Ley de Libertades Municipales, cuyo objetivo reposaba en la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857 y con ello establecer el *municipio libre* configurándose éste como base de la división territorial así como de la organización política de las entidades federativas, como vemos a continuación:

ARTÍCULO ÚNICO: Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

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, el Municipio Libre, administrado por un

<sup>36</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Original, disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb).

<sup>37</sup> Congreso Constituyente y Constitución de 1917, disponible en: [http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Congreso\\_Constituyente\\_y\\_Constitucion\\_de\\_1917](http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Congreso_Constituyente_y_Constitucion_de_1917).

Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.<sup>38</sup>

Al momento que se instaló en Querétaro el Congreso Constituyente, en lo relativo al tema del municipio el debate se enfocó a temas que Carranza no abordó como la Hacienda y las contribuciones; sin embargo, el mérito es mayor que sus imperfecciones al dar apertura a las legislaturas locales para que elaboraran sus propios ordenamientos relativos al ámbito municipal.

Por otro lado, Moisés Ochoa Campos manifiesta que el debate relativo al tema municipal efectuado en Querétaro es una pieza importante para entender las razones que motivaron al legislador a moldear la estructura actual del municipio en México, siendo una cuestión relevante la presentada por la 2a. comisión la cual presentó el siguiente dictamen referente al artículo 115:

Ciudadanos diputados: La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. 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”.<sup>39</sup>

Artículo 115. Los Estados adoptaran, 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:

---

<sup>38</sup> Ley de Libertades Municipales, citado por Quintana Roldán, Carlos F., *El municipio libre producto de la Revolución mexicana*, disponible en: <http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub05/16DrQUINTANA.pdf>.

<sup>39</sup> Congreso constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Debates notables, disponible en: [http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Congreso\\_Constituyente\\_y\\_Constitucion\\_de\\_1917](http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Congreso_Constituyente_y_Constitucion_de_1917).

I Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda recaudarán, todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura 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 los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III. Los municipios estarán investigados 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 y transitoriamente. “Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años. “Son aplicables a los gobernadores sustitutos 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”.<sup>40</sup>

Teresita Rendón<sup>41</sup> señala que los principios estipulados en el anterior texto constitucional se contradecían entre sí al momento que las legislaturas estatales debían señalar los ingresos, privando con ello al denominado “municipio libre” en lo relativo a la potestad tributaria. Asimismo, se generaba otro punto de confusión al dotar de competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que solucionara los conflictos hacendarios suscitados entre el municipio y la entidad federativa, generando polémica y desconcierto.

De este modo Teresita Rendón cita a Tena Ramírez: De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política puede aumentar o disminuir los recursos municipales... Atraída su 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

---

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> *Cfr.* Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, pp. 100-115.

Municipio: la forma de resolver los conflictos de ésta con las autoridades del Estado.

...pero por desgracia el impensado final a que condujo el cansancio de la asamblea hizo olvidar la defensa del Municipio frente al Estado, a través de un sistema de garantías... De este modo el Municipio libre ingresó a la Constitución con los dos defectos substanciales que acabamos de señalar.<sup>42</sup>

Indudablemente la inclusión constitucional del municipio bajo la propuesta de Venustiano Carranza misma que fue aprobada por los integrantes del Congreso Constituyente fue un gran avance positivo, mismo que posteriormente a través de reformas se buscaba encontrar su perfeccionamiento, en virtud de que el primer paso fundamental estaba dado, su presencia constitucional configuraba la punta de lanza siendo un referente importante en la organización estructural y política del territorio en México, sin embargo no permaneció incólume a reformas; a continuación se muestran algunas de las más importantes:

1.- 1928: para regular el número de diputados de cada estado.

2.- 1933: consistió en aplicar el principio de no reelección en el gobierno municipal.

3.- 1943: para ampliar a seis años el periodo constitucional de los gobernadores.

4.- 1947: se reconocieron los derechos de la mujer de votar y ser electa, aunque más tarde fue suprimida esta reforma cuando en 1953, el reconocimiento se hizo a nivel nacional, siendo ésta la número 5.

5.- 1976: se adicionaron las fracciones IV y V para otorgar facultades a los municipios con el fin de regular el crecimiento urbano y la planeación en las zonas conurbadas.

6.- 1977: se introduce el principio de representación proporcional en los ayuntamientos de 300,000 habitantes.

7.- 1983: el presidente Miguel de la Madrid, para hacer valer su tesis de campaña como candidato de la descentralización de la vida nacional, con el propósito de fortalecer el régimen municipal, adiciona cinco fracciones más, haciendo de diez fracciones el artículo 115.

8.- 1987: finalmente el 17 de marzo se derogan las últimas dos fracciones, y los principios consagrados en la fracción VIII pasaron a ser las fracciones I y II del artículo 116, quedando el último párrafo en la fracción VIII.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 117.

<sup>43</sup> López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, 2a. ed., México, 1999, pp. 80 y 81.

El 23 de diciembre de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma importante al artículo 115 donde sus rasgos principales son los siguientes:

Reconocer al ayuntamiento como ámbito de gobierno del municipio constituido por elección popular y directa, sin que exista entre éste y el estado autoridad intermedia.

Establecer procedimientos para la disolución del ayuntamiento, por parte de las legislaturas y la creación de los consejos municipales constituidos por vecinos cuando así corresponda.

Otorgarle facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberán expedir las legislaturas, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, entre éstas las que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Precisa la competencia municipal en materia de suministros y servicios, agregando funciones en el tratamiento y disposición de aguas residuales, el equipamiento de calles, parques y jardines.

Sólo están exentos de contribuciones los bienes de dominio público.

Los municipios cumplirán todas las funciones relacionadas con el uso de suelo y su planeación.

Otorgar el mando de la policía preventiva al presidente municipal.<sup>44</sup>

Aparece en el *Diario Oficial de la Federación* publicada el 14 de agosto de 2001, la cual consistió en una adición de un párrafo de la fracción III del multicitado artículo 115 constitucional, mismo que a la letra dice: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”. Sin duda, en materia indígena se han realizado distintas reformas que favorecen a dicho sector, que si bien no se expresa claramente, el hecho de un reconocimiento de este calado siempre será un avance positivo para los grupos vulnerables en México.

José René Olivos Campos en *La gobernabilidad democrática en México*<sup>45</sup> señala que el trayecto de las reformas realizadas en materia municipal, en específico al artículo 115 constitucional, ha comprendido distintos rubros encaminados a ensanchar las atribuciones del municipio, con lo cual se ha

---

<sup>44</sup> Guillén, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia, “Parámetros de la reforma municipal en México”, en Guillén, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia (coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, México, UNAM-Porrúa, 2004, pp. 31 y 32.

<sup>45</sup> Cfr. Olivos Campos, José René, *La gobernabilidad democrática municipal en México*, México, Porrúa, 2006, p. 73.

institucionalizado una capacidad más amplia para su gobernanza con un atención reivindicatoria al federalismo así como el rasgo democrático del Estado mexicano.

## XVII. CONCLUSIONES

Para finalizar, debemos entender al municipio como una institución de herencia colonial *sui generis* de carácter administrativa y política que va más allá de atender cuestiones de gobierno y que su presencia no puede pasar desapercibida en México al mantenerse vigente inclusive cuando no apareció en la Constitución de 1824.

Entendiendo la relevancia de la Constitución de 1917 misma que emergió del movimiento de la Revolución y culminó con la concentración institucional de poder que prevalecía años atrás; sin embargo, es innegable señalar la disminución en la esfera competencial de los municipios en relación con los servicios necesitados por la sociedad que los compone, lo anterior, independientemente de haberse eliminado la figura de los jefes políticos ello no excluyó que otros agentes políticos utilizaran al municipio como medio de control político-social. Con base en lo anterior, hemos podido constatar la distancia que ha separado la enunciación legal de la práctica que acaece en la realidad en nuestro sistema político mexicano.

La figura del municipio así como su reconocimiento constitucional considerándolo con la denominación de *municipio libre* base de la división territorial así como de la organización política y administrativa de los estados, es uno de tantos rasgos que nos hace entender la vigencia e importancia de la institución por lo cual su estudio y análisis es imprescindible para entender la evolución de las formas de organización social y los retos que faltan por atender en el rubro siendo uno de ellos el tema indígena donde existe la propuesta para transformar el artículo 115 constitucional y moldearlo hacia la nueva realidad que conlleva el reconocimiento expreso de la figura de *municipio indígena* como una manifestación de autonomía y respeto de los derechos de autogobierno indígenas relativo al ámbito municipal en México, el tema continúa pendiente.

Sin embargo, a pesar de todos sus defectos es indiscutible que el municipio es una institución excepcional al ser la única que ha subsistido a todas las transformaciones, sin que haya una institución de tal calado que se le asemeje.

## XVIII. FUENTES DE INFORMACIÓN

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo J., *Derecho municipal*, México, Oxford, 2006.
- CASTRO, Concepción, *La revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, México, Porrúa, 1998.
- Constitución de 1857. El surgimiento de una Nación, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_surg6.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_surg6.htm).
- Constitución de Apatzingán 1814, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf).
- Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en: <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2210/7.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Original, disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb).
- Constitución Política del Estado de Michoacán de 1825, México, edición facsimilar, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo LXIX Legislatura, 2002.
- DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas*, núm. 1839, t. III, disponible en: <http://www.biblioweb.tic.unam.mx/dublanylozano/>.
- El Congreso Constituyente y Constitución de 1917, disponible en: [http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Congreso\\_Constituyente\\_y\\_Constitucion\\_de\\_1917](http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Congreso_Constituyente_y_Constitucion_de_1917).
- Federalismo y centralismo*, Museo de las Constituciones, disponible en: <http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/page14/page5/page5.html>.
- GUARISCO CANSECO, Claudia, *Los indios del valle de México y la construcción de una nueva sociabilidad política, 1770-1835*, México, El Colegio Mexiquense, 2003.
- GULLÉN, Tonatiuh y ZICCARDI Alicia, “Parámetros de la reforma municipal en México”, *Innovación y continuidad del municipio mexicano análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, México, UNAM-Porrúa, 2004.
- HILLERKUSS, Thomas, *La República en los pueblos de indios de la Nueva Galicia en el siglo XVI*, 1995, p. 247, disponible en: <http://www.iifilologicas.unam.mx/pnovohispano>.
- JARQUÍN ORTEGA, María Teresa, “El municipio en México: actualidad y raíces”, en VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo (coord.), *Municipio, aspectos políticos*,

- jurídicos y administrativo*, Querétaro, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política (Fundap), 2002.
- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, disponible en: <http://www.museode lasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/page14/page5/page5.html>.
- LIRA GONZÁLEZ, Andrés, “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”, en BOEHM DE LAMEIRAS, Brigitte (coord.), *El municipio en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987.
- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, 2a. ed., México, 1999.
- MERINO, Mauricio, *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado Mexicano*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios internacionales, 1998.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1968.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio y su evolución constitucional*, México, Forum-Banobras, 1981.
- OLIVOS CAMPOS, José René, *La gobernabilidad democrática municipal en México*, México, Porrúa, 2006.
- ORTIZ ESCAMILLA, Juan y SERRANO ORTEGA, José Antonio (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán: Universidad Veracruzana, 2007.
- Plan de Iguala. Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia18.pdf>.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1998.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1998.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 3a. ed., México, Porrúa, 1998.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.
- TORRES ESTRADA, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.