

EL MUNICIPIO EN EL ESTADO FEDERAL

Por: Lic. EMILIO ZEBADUA GONZALEZ

SUMARIO

Introducción. I. Formas Estatales. II. Federalismo. III. Soberanía y Autonomía en el Estado Federal. IV. Origen y Formación del Federalismo Mexicano. V. Bases del Sistema Federal Vigente. VI. La Legislación Estatal en Materia Municipal. VII. Tres "Niveles" en el Estado Federal. VIII. El Municipio.

INTRODUCCIÓN

EL municipio es la entidad pública menos estudiada y ciertamente menos conocida en nuestro país; un gran número de mexicanos ni siquiera vive bajo el régimen municipal. Aun así, el municipio es parte fundamental de la organización jurídico-política de México y desempeña un papel importante dentro de su economía pública.

Recientemente se ha despertado, entre investigadores y funcionarios públicos, un creciente interés por el problema municipal. La falta de atención a que había estado sujeta por tantos años la hacienda municipal y el compromiso de un *Municipio Libre* emanado de la Revolución Mexicana trajeron como consecuencia la reforma al artículo 115 de la Constitución General, publicada en el *Diario Oficial* de 3 de febrero de 1983.

El municipio cuenta a partir de estas modificaciones constitucionales con una nueva posición dentro del Estado federal mexicano. Su actividad en diversas materias ha sido ampliada y garantizada; se ha fortalecido su autonomía política, se han sentado las bases para la reglamentación de las relaciones laborales con sus trabajadores, se ha enumerado su responsabilidad en la prestación

de un número mínimo de servicios públicos y se le han asegurado una serie de fuentes de ingresos.

Este ensayo persigue definir al municipio y describir la posición que éste guarda dentro del Estado federal. Con este propósito se indaga sucintamente sobre el tipo, el origen, la formación y las bases del Estado mexicano. A continuación, se busca saber si el municipio guarda la misma relación con la entidad federativa, que ésta guarda con la federación; para entonces poder estar en la posición de aseverar si en México el Estado federal se encuentra conformado por tres niveles de entidades públicas o no. El último apartado de este trabajo está dedicado a la exposición de las principales corrientes que estudian al municipio y a la descripción del ayuntamiento.

I. FORMAS ESTATALES

Es necesario distinguir entre el concepto de Estado y el de gobierno. El Estado no puede ser reducido a uno de los elementos que la conforman. El Estado es la organización que actúa soberanamente en un territorio y sobre una población determinada, a través de un conjunto de órganos y sujeto a una ordenación jurídica. "El Estado, en fin, tampoco puede ser identificado con los órganos que actualizan su unidad de decisión y acción. Desde hace tiempo las llamadas teorías realistas del Estado quieren reducir éste a las personas que poseen el poder y cuya realidad física es tangible, identificándolo, pues con los órganos de dominación".¹

Puesto de otra manera, debemos de señalar la diferencia que en la teoría del derecho existe entre formas de Estado y formas de gobierno. "El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. Estado y gobierno no pueden, pues, confundirse ni, por ende, sus correspondientes formas".²

¹ HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*, traducción por Fondo de Cultura Económica, México, Año, 1963, p. 256.

² BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 1975, p. 391.

El Estado como consecuencia directa de la “voluntad general” expresada —las más de las veces— por medio de un poder constituyente se organiza en alguna de las posibles formas: central y federal. Como veremos más adelante, la distinción entre un Estado central o unitario, como también se le denomina, y un Estado federal, es más de forma que de fondo. Es una cuestión de *grado de descentralización* de los poderes públicos.

“En el Estado unitario existe lo que en doctrina constitucional se llama homogeneidad del poder. Este elemento implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen. Así, en dicho tipo de Estado existe un sólo órgano que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia espacial en todo su territorio, siendo sus destinatarios, a guisa de obligados, todos los individuos y grupos de diferente índole que en él existan y actúen. En otras palabras, en un Estado unitario no existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la función legislativa concierne, sino una unidad legal en los términos que acabamos de expresar. Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado unitario, dependen del ejecutivo central, sin que aquéllos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta”.³

“El Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual consagra predominantemente —según palabras de Whea-

³ *Ibid.*, p. 396.

re— una división de poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otras e independiente de ellas”.⁴

El Estado organizado en federación implica, de este modo, que conviven dentro de un solo Estado, dos o tres autoridades, con ámbitos competenciales distintos en lo que respecta a determinadas facultades, y jurisdicciones territoriales diversas. El gobierno central ejerce su potestad imperativa en todo el territorio nacional. No así las entidades federativas, que ejercen el suyo dentro de los límites espaciales de sus propios estados. Y en un tercer “nivel” lo ejercen las autoridades municipales dentro de los límites geográficos del municipio respectivo. Huelga decir, que sobre el territorio de determinado municipio ejercen el poder público las autoridades nacionales o federales, las autoridades estatales y las autoridades municipales o locales.

El concepto de soberanía⁵ nos ayuda a señalar la distinción primordial entre el Estado federal y la confederación de Estados. En ésta, cada parte que la integra conserva su soberanía, esto es, no renuncia a la facultad de ser en última instancia el supremo poder en su territorio y en su población. La confederación de Estados actúa y permanece como entidad unida, sólo y hasta cuando las partes integrantes —Estados— así lo *deseen*. En cambio en el Estado federal, las partes integrantes no son soberanas. Por lo mismo no pueden dejar de pertenecer al ente estatal —*derecho de secesión*— cuando lo *deseen*, pues no cuentan con absoluta independencia.

Para diferenciar el Estado federal del central o unitario nos es menester recurrir al concepto de autonomía.⁶ En el Estado unitario, las entidades locales no tienen la facultad de autodeterminarse. No pueden dictar leyes y los funcionarios públicos son representantes directos del poder central. En esta forma estatal, no se permite que cada región o localidad se gobierne a sí misma, dictándose leyes propias que contemplen las particularidades y necesidades de determinada porción territorial. En la federación,

⁴ TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, 1981, pp. 112 y 113. (Hace referencia a la obra de Wheave, “The Constitution Re-considered”).

⁵ Cfr. Apartado 1.3.

⁶ Cfr. Apartado 1.3.

en cambio, se reconoce a las entidades que la componen el derecho —dentro de los límites establecidos en la ley fundamental— de darse su propia ordenación jurídica y elegir sus propias autoridades.

Para mejor precisar la diferencia que existe entre el Estado unitario y el federal, *Jorge Carpizo* desarrolla el pensar de *Hans Kelsen*:

En tanto que en el Estado Federal la descentralización se refiere al poder mismo, y las entidades federativas gozan de autonomía constitucional, en el estado unitario hay divisiones —departamento, provincias— que son únicamente administrativas, y no implican descentralización política, ni disfrutan de autonomía constitucional.⁷

En su célebre apología de la Constitución americana y del sistema federal, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay colaboran a esclarecer la naturaleza del Estado federal. Hamilton, quien después ocuparía la cartera de Hacienda en el gobierno del Presidente George Washington escribió: “La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que se les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de la convención tiende solamente a conseguir una consolidación o unión parcial, los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueron delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento”.⁸

Por su parte James Madison, quien ocupara la silla presidencial por dos períodos (1808-1812, 1812-1817) expresaba: “Pero si el gobierno es nacional en cuanto al *funcionamiento* de sus poderes, cambia nuevamente de aspecto cuando lo consideramos en relación con la extensión de esos poderes. La idea de un gobierno nacional lleva en sí no sólo una potestad sobre los ciudadanos individuales, sino una supremacía indefinida sobre todas las personas y las cosas, en tanto que son objetos lícitos del gobierno. En el caso de un pueblo consolidado en una sola nación, esta supremacía está íntegramente en posesión de la legislatura nacional. En el caso de varias comunidades que se unen para finalidades especiales, se encuentra en parte depositada en la legislatura general y en parte en las legislaturas municipales. En el primer supuesto, todas las autoridades locales están subordinadas a la autoridad suprema y pueden

⁷ CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, Editorial Porrúa, México, 1983, p. 238.

⁸ *El Federalista*, México, 1957, No. XXXII, p. 127.

ser vigiladas, dirigidas o suprimidas por ésta según le plazca. En el segundo, las autoridades locales o municipales forman porciones distintas e independientes de la supremacía y no están más sujetas, dentro de sus respectivas esferas, a la autoridad general, que la autoridad general está subordinada a ellas dentro de su esfera propia. En relación con este punto, por tanto, el gobierno propuesto no puede calificarse de *nacional*, ya que su jurisdicción se extiende únicamente a ciertos objetos ennumerados y deja a los Estados una soberanía residual e inviolable sobre todos los demás”.⁹

El sistema federal participa de las ventajas de un gobierno central, fuerte, con atribuciones de alcance nacional, que representa al Estado internacionalmente, que participa y regula la actividad socio-económica del país, que tiene bajo su mando a las fuerzas armadas y que en general cuenta con una serie de facultades limitativamente enunciadas, de aplicación nacional. Junto a este poder público central conviven con idéntica jerarquía los poderes públicos estatales y municipales. Ninguno puede imponerse a los otros, puesto que tienen órbitas de actividad distinta y están sometidos todos a la Constitución. La organización estatal federal como se ha descrito toma en cuenta las circunstancias regionales y pretende “acercar el gobierno al pueblo”. Si bien es claro que existen diversos gobiernos, inclusive diversas entidades, en el federalismo la soberanía le pertenece a todo el pueblo: no existen varias soberanías o varios pueblos soberanos, como acontece en la confederación de Estados. Se trata aquí de una “técnica” de organización estatal que procede del pueblo soberano como un todo. Y como tal, la forma federal nació, al decir del maestro *Carpizo*, con la promulgación de la Constitución americana en 1787. El Mundo y la historia ya conocían de Estados unitarios y de confederaciones de Estados, fueron los Estados Unidos de América, el primer pueblo que se constituyó como federación.

II. FEDERALISMO.

Conviene indagar aún más en la naturaleza y en las características del Estado federal. *Foederare* viene a ser la raíz etimológica de la palabra “federación” y denota el acta de unir, asociar o ligar.

⁹ *Ibid.* No. XXXIX, p. 162

Por lo tanto, en el campo del derecho, federación es el “sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución”.¹⁰

Federación como forma de organización estatal implica tres etapas de la realidad jurídico-política. En un primer momento, la existencia de Estados independientes, posteriormente la decisión y unión de las entidades anteriormente desvinculadas entre sí; para culminar en la tercera etapa al surgir un *nuevo* Estado.

No siempre sucede de la manera expuesta. En el caso de los Estados Unidos de América la realidad presentaba la existencia de trece “Estados” independientes entre sí que compartían sólo el vínculo con la Corona inglesa. Al tomar la decisión de unirse —ratificación de la Constitución de 1787— y dar vida a un Estado nuevo, la federación se constituyó cumpliendo con las tres etapas que señala la doctrina. Sin embargo, el federalismo —no debe olvidarse— es también en la actualidad una técnica de organización estatal. Así, no se requiere necesariamente de la existencia anterior de Estados independientes para la constitución de una federación.

El caso de los Estados Unidos Mexicanos es ejemplo de una federación constituida a partir de entidades no soberanas antes de la constitución del nuevo Estado. Sin embargo y como ficción jurídica, “nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes”.¹¹

Como el poder constituyente de manera soberana organiza al Estado y puede hacerlo sin restricción alguna, la forma federal se le presenta como alternativa, sin requerir de la existencia apriorística de Estados soberanos. Todo se vuelve así, una cuestión de optar por el grado de descentralización idónea a las condiciones políticas, económicas y sociales que imperen en el país. Como técnica de organización estatal, el federalismo permite se le otorguen diversos

¹⁰ DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1981, p. 226.

¹¹ F. TENA RAMIREZ: *op. cit.*, pp. 113-114.

grados de autonomía a las entidades federativas e inclusive a los municipios; sin que se esté sujeto a un "convenio" entre supuestos Estados independientes deseosos de formar una federación. Es sólo en el poder constituyente en quien reside la decisión con respecto al grado y forma de descentralización estatal.

En el orden constitucional se señala el carácter federal del Estado; así como la manera de operar de ese particular sistema federal. En la constitución se enuncia la órbita de los poderes federales, estatales y municipales.

Si bien cada Estado federal tiene sus propias características de acuerdo a su particularidad histórica, política, social, económica y cultural; la federación como forma de organización estatal comparte en el campo de la teoría de elementos similares. *Jorge Carpizo* considera que las características del Estado federal son: 1.—Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas. 2.—Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno. 3.—Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal. 4.—Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y 5.—Las entidades federativas intervienen en el proceso de la reforma constitucional.¹²

A su vez, *Ignacio Burgoa* señala como elementos del Estado federal, a los siguientes: "1.—*Autonomía democrática* de las entidades (Estado o provincia, pues la denominación es intrascendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial; 2.—*Autonomía constitucional* traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional; 3.—*Autonomía legislativa, administrativa y judicial*, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal; 4.—*Participación* de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general".¹³

La bandera del federalismo fue tomada por las fuerzas progresistas agrupadas en el "partido" liberal, a través de la historia del país. Fue y continúa siendo símbolo de democratización de la so-

¹² J. CARPIZO: *op. cit.*, pp. 239-240.

¹³ I. BURGOA: *op. cit.*, p. 404.

ciudad y el Estado. Es por esa razón, que por lo menos en el terreno de la teoría y la doctrina jurídica que el federalismo es aceptado como forma estatal de México. Sin embargo, el Estado federal reviste modalidades que varían de país a país. El grado de autonomía de las partes integrantes de la federación es una cuestión que depende, en gran medida, de las condiciones fácticas imperantes. Entidades federativas y municipios adquieren mayor número de facultades y atribuciones en relación con el fortalecimiento democrático y la eficiencia económica. Es pues indudable que, sea un afán de la nación, el continuar el proceso de descentralización consagrado en la Constitución de 1917.

De esta manera continúa vigente el pensamiento del diputado constituyente Félix F. Palavicini quien en su obra *Historia de la Constitución de 1917* escribiera:

Los Constituyentes amaron la federación con el convencimiento de los creyentes y el fanatismo de los poseídos; nosotros, sin esas vendas ni esos prejuicios, propios de aquellas horas, amamos también a la federación consciente, serena, firmemente. Creemos que debe subsistir, aspiramos ahora a la federación de los Estados, para que mañana, si es posible, lleguemos a vivir en una *federación de Municipios*.¹⁴

III. SOBERANÍA Y AUTONOMÍA EN EL ESTADO FEDERAL

Ya en páginas anteriores se trató sucintamente de las ideas de soberanía y autonomía con respecto al ente estatal, las entidades federativas y los municipios. Es menester ahondar en estos temas, en este momento, con el fin de servirnos de lo dicho aquí en páginas posteriores.

El Estado posee como característica inherente el ser soberano. Por lo tanto puede autodeterminarse libremente. "La soberanía supone, según eso, un sujeto de derecho capaz de voluntad y de obrar que se impone regularmente a todos los poderes, organizados o no, que existen en el territorio; lo que significa que tiene que ser un poder de ordenación territorial de carácter supremo y exclusivo. El Estado es la organización normalmente más poderosa dentro de su territorio. Como poder constituyente y como personificación de la organización estatal aparece la unidad social de poder

¹⁴ Tomo I, p. 41. (subrayado EZG).

del Estado, que técnicamente no cabe limitar, como personalidad jurídica en relación con normas".¹⁵

Etimológicamente la palabra soberanía proviene de los vocablos *super* y *omnia*, y significa poder supremo o bien, poder que se encuentra por encima de todos. Esta explicación etimológica es ampliamente ilustrativa en sí misma. Ahora, es necesario precisar que, la característica de supremacía de un Estado es sólo en lo que concierne al ámbito interior; pues en las relaciones exteriores, el Estado es *independiente*. Término, este último, preferido por los doctrinarios del derecho internacional público.

Si como se dijo, un Estado es soberano en lo interior, no así las entidades federativas que son autónomas. La autonomía estriba en el hecho de que si bien tienen la facultad de darse su propia ley fundamental (constitución estatal), no pueden hacerlo de manera "soberana" pues se encuentran constreñidas por las disposiciones contenidas en la constitución federal. Esta característica de las entidades federativas de tener que sujetarse a lo establecido por una voluntad externa a ellas es lo que se conoce en el derecho constitucional como autonomía. "Dentro de un Estado federal no existen dos soberanías, a saber, la de éste y la de cada una de las entidades que lo componen, sino una sola, que es la nacional coexistente, sin embargo, con la autonomía interior de los Estados federados".¹⁶

Los tratadistas coinciden en destacar la diferencia que existe entre soberanía y autonomía; y también en identificar aquélla con el Estado y a ésta con las entidades federativas. La nota característica de la soberanía es el poder autodeterminarse, dándose su propia ordenación, sin estar limitado por fuerza ajena; y la de la autonomía, el poder darse su propia norma fundamental, aunque sujeto a disposiciones dictadas por una voluntad ajena.

Sin duda, debido al propio desarrollo histórico-político del país, la doctrina mexicana no abunda en la relación entre autonomía, municipio y federalismo. El ente municipal cuenta con su propia órbita de competencias, la cual se desenvuelve sin ningún tipo de subordinación a poder alguno, ya sea estatal o federal. Cuenta, además con la facultad de expedir bandos y reglamentos, y de elegir a sus propias autoridades sin intromisión ajena. Carece, sin embar-

¹⁵ H. HELLER: *op. cit.*, pp. 262-263.

¹⁶ I. BURGOA: *op. cit.*, p. 402.

go, de la nota primordial de la autonomía: el poder dictar su propia ordenación jurídica, facultad que pertenece a las legislaturas estatales. Se puede decir entonces, que el municipio —en la teoría y en el derecho positivo— participa tímidamente del carácter de autónomo y que su posición en el sistema federal es una cuestión con todavía mucho por dilucidar.

VI. ORIGEN Y FORMACION DEL FEDERALISMO MEXICANO

Al proclamarse la independencia en el año de 1821, México tenía los rasgos característicos de un Estado unitario, resultado de 300 años de dominación profundamente centralista. Los representantes directos de la Corona (el virrey, la Audiencia, los alcaldes mayores o corregidores, los intendentes, etc.) tuvieron un monopolio del poder político y administrativo sólo roto parcialmente por la participación de otras fuerzas en los ayuntamientos. ¡En 1824, sólo tres años después del triunfo del movimiento insurgente, el poder constituyente declara al nuevo Estado, una federación! El camino recorrido por aquel ente sumamente centralizado hacía su declaración formal como federación, no se puede comprender sin remontarse años atrás.

La Constitución de Cádiz de 1812 reconoció a las diputaciones provinciales que formaban las partes integrantes del imperio español, otorgándoles una serie de facultades que en otros tiempos pertenecieron a las audiencias reales. Fue en el instrumento llamado "Instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores" de 1813, donde se plasmó la órbita de competencia de las diputaciones provinciales. "Las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales las inherentes al gobierno interior de las provincias. Su integración era de origen democrático indirecto y sus miembros componentes deberían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva. De esta manera, las provincias gozaron de una especie de *autarquía* a través de sus diputaciones".¹⁷ Es en estas diputaciones provinciales donde se encuentra un primer origen del federalismo mexicano, pues a la caída del Imperio de Iturbide, al reunirse un nuevo congreso constituyente el 5 de noviembre de

¹⁷ I. BURGOA: *op. cit.*, p. 415.

1823, algunas de las provincias por medio de sus diputaciones ya habían exigido la organización federal del Estado mexicano bajo amenaza de separarse. Podemos apreciar que para 1823 las diputaciones provinciales y los jefes políticos de los estados— órgano ejecutivo de las provincias— no estaban dispuestos a aceptar un gobierno central poderoso que les privara de la totalidad de su poder.

La exigencia de los gobiernos provinciales tuvo como resultado, el que el Congreso Constituyente de 1823-4 expidiera el 31 de enero de 1824, el *Acta Constitutiva de la Federación* que en su artículo 5o. estableció la forma federal para el Estado mexicano. No puede establecerse, sin embargo, que las pretensiones de las diputaciones provinciales fueran la única causa de que predominara el sentir federalista en el Constituyente de 24. La Constitución norteamericana de 1787 fue fuente de inspiración para los diputados reunidos en el seno del constituyente mexicano, y parte del articulado es ejemplo de ello.

Fueron pues, los documentos constitucionales, y no la realidad política, quienes crearon los estados que conforman la República Mexicana. Al nacer el nuevo Estado no existían Estados soberanos que conviniesen en unirse en una federación. La entidad de la que se procedía (la Nueva España) era un todo unitario que no reconocía *soberanía a sus partes*. La Constitución de 1824 reconoció fielmente esta situación, no así el Acta Constitutiva quien habló de Estados libres y soberanos.

La Constitución de 1824 procedió, sin embargo, con sensatez, pues en ella no se contenían las mencionadas declaraciones artificiosas, sino que simplemente estableció que la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal (artículo 4o.), sin haber imputado a los Estados de la federación los atributos que les señaló la citada Acta y que eran incompatibles con la realidad político-jurídica, ya que la autonomía provincial implantada en la Carta de Cádiz no significó de ninguna manera que las provincias, convertidas terminológicamente en “Estados”, hubieran sido independientes, libres y soberanas, en la acepción correcta que estos conceptos tienen en el Derecho Público.¹⁸

¹⁸ *Ibid.*, p. 399.

Del 4 de octubre de 1824, fecha en la cual se firmó la primera constitución federal mexicana hasta 1835, año en que comenzó a sesionar un nuevo congreso con facultades para reformar la Constitución; el sistema federal imperó en nuestro país. Este Congreso, que ilegalmente se había constituido a sí mismo en constituyente, expidió a lo largo de 1835 y 1836 las Siete Leyes Constitucionales que abrogaron el federalismo instaurando el régimen centralista.

Diversos movimientos políticos —algunos de ellos inclusive armados— se opusieron a las fuerzas conservadoras y al centralismo imperante. En 1842 sesionó un nuevo congreso constituyente donde tenían mayoría los moderados pertenecientes al “partido” liberal. De este cuerpo surgieron dos proyectos de constitución. El de la mayoría que aceptaba un centralismo atenuado y el de la minoría (formada por el ala radical del “partido” liberal: los puros) que exigía el regreso al federalismo. No habiendo prosperado ninguno de los proyectos por la hegemonía que conservaban los centralistas y Santa Anna, se gesta una nueva reacción que resulta en la promulgación de una nueva Constitución Centralista: *Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843*.

El 22 de agosto de 1846 y como resultado de un pronunciamiento militar se restablece el orden federal, fortalecido en sus ideas liberales con la promulgación del Acta de Reformas.

Una vez más se estableció el centralismo en 1853, para ser derrocado por el Plan de Ayutla de 1854. Finalmente un nuevo congreso constituyente, que inició sus tareas el 18 de febrero de 1856, expidió la Constitución federalista de 1857. “La idea federativa quedó definitivamente consagrada en la Constitución de 1857. A partir de este ordenamiento, ninguna tendencia centralista, en el orden jurídico-político, reapareció en el escenario de la vida pública de México”.¹⁹

Si bien el régimen federal como se encontraba plasmado en la Constitución General no pudo incrustarse en la realidad nacional por diversos motivos de orden político, social, cultural y económico; ya nunca más —ni siquiera durante los largos años de gobierno del Presidente Díaz— se combatió en el campo teórico o ideológico al federalismo como forma estatal.

“El pensamiento de que la única forma de gobierno que México puede tener es el sistema federal nunca más se ha discutido, y

¹⁹ *Ibid.*, p. 438.

las decisiones que el pueblo tomó en 1856, de constituirse en una república popular, representativa y federal, ni siquiera fueron tema de debate en el Constituyente de 1917, porque la Asamblea de Querétaro sabía que tenía que dar pasos adelante, tenía que ganarle al tiempo la victoria, y que las decisiones fundamentales que el pueblo tomó en 1857 subsistían en 1917".²⁰

V. BASES DEL SISTEMA FEDERAL VIGENTE

Miguel Acosta Romero nos dice²¹ que de la perspectiva política en un sistema o régimen federal como el mexicano hay una sola soberanía y diferentes potestades o competencias; la federal, la local (estatal, diríamos nosotros), y la municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la competencia federal en sus artículos 39, 40, 42 y del 49 al 114.

El artículo 39 constitucional alude a la residencia de la soberanía "esencial y originariamente" en el pueblo. Además, establece el "inalienable derecho" que tiene el pueblo "en todo tiempo" de "alterar o modificar la forma de su gobierno", pues éste procede y se instituye para el beneficio de él.

La vocación federalista de la nación mexicana se expresa en el artículo 40 de la Constitución. "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, *federal*, compuesta de 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".

El texto de la disposición constitucional transcrito involucra una incongruencia teórica y una inexactitud desde el punto de vista de la realidad histórica de México. . . En efecto, al declararse en dicho precepto que los Estados, se encuentran "unidos" en una federación, se presupone que celebraron un pacto para formarla, lo que a su vez denota que preexistieron a ella como entidades "libres y soberanas".²²

La creación del Estado federal mexicano se debe pues, no a una decisión soberana de entidades independientes deseosas de subsumirse

²⁰ J. CARPIZO: *op. cit.*, p. 249.

²¹ "Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas" en *Los Municipios de México*, pp. 11-12.

²² I. BURGOA: *op. cit.*, p. 446.

en un nuevo Estado; sino de una decisión política —en esta ocasión sí soberana— de la nación mexicana. “En resumen, la incongruencia que afecta el artículo 40 constitucional consiste en que al mismo tiempo declara una verdad histórica y prescribe una ficción jurídico-política. La verdad histórica consiste en que el pueblo mexicano decidió adoptar la forma federal de Estado y la ficción estriba, contrariando esa verdad, en que los ‘Estados libres y soberanos se unieran’ para formar la federación”.²³ Valga reiterar que la argumentación transcrita fortalece la tesis que señala que el sistema federal —independientemente de las causas históricas que le dieron vida— es una decisión “consciente” del poder soberano que por medio de la *descentralización del poder* organiza al Estado para alcanzar los fines supremos de éste.

Los artículos del 49 al 114 de la Constitución General de México agrupados en los títulos tercero (artículos del 49 al 107) y cuarto (artículos del 108 al 114) se refieren aquél al “Supremo Poder de la Federación” y su división en legislativo, ejecutivo y judicial; y éste (Título IV) a las responsabilidades de los funcionarios públicos. La órbita de competencia de los poderes federales es delineada en estos artículos.

La potestad de las autoridades estatales se encuentra señalada en los artículos 41, 42, 45, 46, 47 y del 115 al 122. El artículo 41 causa de un interesante debate en el Congreso Constituyente que veremos en su oportunidad²⁴ reza en la parte conducente:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del *Pacto Federal*.

La Constitución en su artículo 42, fracción I menciona a las partes de la federación como parte del territorio nacional. Los artículos 45, 46 y 47 aluden a diversas cuestiones de límites de las entidades federativas.

El artículo 115 impone lineamientos a la organización de los estados. Ordena que éstos deben adoptar, “para su régimen inte-

²³ *Ibid.*, pp. 447-448.

²⁴ Cfr. Apartado 1.7.

rior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular” y que “la base de su división territorial y de su organización política y administrativa” es el municipio. Además, el mismo artículo consigna disposiciones referentes a la relación que en ciertos temas deben guardar con el municipio, los poderes ejecutivo y legislativo del Estado.

El artículo 116 se refiere a los convenios que sobre límites pueden celebrarse entre estados, con la aprobación del Congreso de la Unión. El artículo 117 consigna las *prohibiciones absolutas* a que está sujeta la actividad estatal. Por su parte, el 118 establece las *prohibiciones relativas*. Finalmente, los artículos del 119 al 122 se ocupan de cuestiones de variada índole que regulan la competencia de las entidades federativas.

La competencia del municipio tiene su base en el artículo 115 constitucional donde fue plasmada la aspiración revolucionaria del *Municipio Libre*. Por mucho tiempo considerada una materia eminentemente estatal, las constituciones federales de 1824 y 1857 no hicieron referencia alguna al municipio. El texto aprobado en el Congreso Constituyente de 1917 no hizo sino sentar las bases generales de la organización municipal. La realidad política ha exigido que paulatinamente el constituyente permanente se ocupe de perfeccionar el contenido de dicho artículo con el fin de proteger y ampliar la actividad municipal. La última reforma que sufrió el texto del artículo 115 constitucional²⁵ tuvo el acierto de señalar de manera enunciativa los servicios públicos a cargo del municipio (fracción III) y los renglones que comprende la hacienda municipal (fracción IV), además de abarcar temas de desarrollo urbano (fracciones V y VI) y con respecto a las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores (fracción IX).²⁶

VI. LA LEGISLACION ESTATAL EN MATERIA MUNICIPAL

Los estados (o entidades federativas) son personas morales de derecho político y como tales son capaces de derechos y obligaciones; siendo sus elementos, una población, un territorio y un gobier-

²⁵ *Diario Oficial de la Federación* de 3 de febrero de 1983.

²⁶ ZEBADUA, Emilio. “Reformas al artículo 115, fortalecimiento del federalismo económico”, artículo publicado en *Opción* (periódico del ITAM), de marzo 10 de 1983, No. 18.

no. Son autónomas, por lo que pueden dictar su propia constitución general. Como partes de la federación, participan de la “voluntad federal” de dos modos. En primer lugar, el Senado de la República —cámara integrante del Congreso de la Unión— está compuesto por dos miembros de cada Estado y dos por el Distrito Federal.²⁷ En segundo lugar, se requiere de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados para que la Constitución pueda ser reformada.²⁸ Este segundo aspecto es garantía de existencia de las propias facultades estatales.²⁹

Sobre el elemento geográfico de las entidades estatales —territorio— se desenvuelven el poder público federal, el poder público estatal y el poder público municipal (del municipio respectivo). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 124 resuelve el posible conflicto competencial entre la Federación y la entidad federativa. (En cuanto a la competencia municipal nos ocuparemos de ella más adelante). “El cumplimiento del principio de repartición de competencias garantiza la existencia del sistema federal. . .”³⁰

Los órganos federales según reza el artículo 124 sólo pueden realizar aquello que la Constitución *expresamente* les concede, dejando a las entidades federativas una *competencia reservada*.

Dice así el aludido artículo:

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

De este modo las autoridades federales pueden obrar de acuerdo a las atribuciones concedidas a ellas por la Constitución, mientras que las autoridades estatales poseen las demás facultades sujetándose a lo dispuesto por las constituciones estatales.

El principio consagrado en el artículo 124 constitucional (cuyo origen se encuentra en la Enmienda X de la Constitución americana de 1787 contempla una órbita limitada (con excepción de la fracción XXX del

²⁷ Artículo 56 de la Constitución General.

²⁸ Artículo 135 de la Constitución General.

²⁹ J. CARPIZO: *op. cit.*, p. 239.

³⁰ *Ibid.*, p. 256.

artículo 73 Constitucional) de actividad de la “federación” y una amplitud de facultades para las entidades federativas.³¹

Bajo la vigencia de las tres constituciones federales, las constituciones estatales han repetido la fórmula por la cual se autoriza a las legislaturas estatales el legislar en toda materia fuera de la órbita de competencia expresa de los órganos federales.³²

Dentro de las facultades que competen a las legislaturas estatales está la de legislar en todo lo que respecta a la materia municipal. A las legislaturas estatales incumbe “fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas —agrupadas comúnmente en familias— para merecer la categoría de municipalidad”.³³ Cuentan además, con facultad de suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos, o revocar el mandato de alguno de sus miembros (siempre que medie la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura); de designar a los consejos municipales (de faltar autoridad en el municipio); de establecer las bases normativas a las cuales se deberán sujetar los ayuntamientos en la expedición de disposiciones de observancia general; de determinar los casos en que el estado concurre con el municipio en la prestación de algún servicio público; de establecer otro servicio público —distinto a los señalados en la fracción III del artículo 115— para que sea otorgado por algún municipio; de expedir las leyes que regulen la coordinación y asociación de municipios; de establecer las contribuciones a favor del municipio; de fijar las bases, montos y plazos que determinarán la manera en que las participaciones federales a favor de los municipios serán cubiertas; de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y de revisar sus cuentas públicas; de expedir las leyes para normar las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores y para toda aquella materia que caiga dentro del ámbito municipal, siempre y cuando no se oponga a lo establecido en la Constitución General.

Existen estados en los cuales los municipios tienen derecho de iniciar leyes de carácter local, ante las legislaturas estatales.³⁴ Como vimos, las legislaturas estatales “son las únicas que pueden deter-

³¹ I. BURGOA: *op. cit.*, pp. 449-450.

³² F. TENA RAMIREZ: *op. cit.*, p. 136.

³³ *Ibid.*, p. 145.

³⁴ M. ACOSTA ROMERO: *op. cit.*, p. 32.

minar las contribuciones que deba percibir el erario municipal (fracc. II del Art. 115 Constitucional).³⁵ Esta situación normativa es perfectamente explicable, pues todo impuesto, conforme a la Constitución Federal (Art. 31, fracc. IV), debe decretarse en una ley, o sea, en un acto de autoridad que tenga como atributos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad y que provenga del órgano formalmente legislativo, careciendo los ayuntamientos de la facultad correspondiente. . . .”³⁶

VII. TRES “NIVELES” EN EL ESTADO FEDERAL

En el territorio de un municipio determinado ejercen su potestad el poder federal, el poder el estado de que se trate y el poder municipal. Dentro de sus respectivas órbitas de competencia no puede haber interferencia de cualquiera de los otros dos poderes. No existe, pues, vinculación jerárquica alguna de las autoridades municipales con respecto a las estatales, o de éstas con las federales. Todos deben sujetarse a lo dispuesto en la Constitución federal, a las leyes federales, a la constitución estatal, etc. Es más, como ya vimos, sólo la Constitución General puede delimitar y atribuir facultades entre las autoridades federal y estatales. Y sólo las constituciones estatales, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución federal, pueden delimitar ámbitos de competencia entre estado y municipio.

La principal inquietud en este momento es preguntarse si el municipio guarda la misma relación con el estado; que éste con la federación. Si fuera así, podríamos afirmar con certeza, que nuestro sistema federal se integra por tres “niveles” de gobierno con tres entes públicos: el federal o nacional, el estatal y el municipal o local. Habría base jurídica para aseverar, que el municipio es la célula del sistema político de México.

Definitivamente, en este punto del desarrollo constitucional mexicano, el municipio no ocupa la posición dentro del estado, que éste guarda con respecto a la federación. Como ya se ha hecho notar, el municipio no cuenta con el poder legislativo, ni en lo constitucional ni en lo ordinario. Este papel lo desempeña la legis-

³⁵ A partir de la reforma de 3 de febrero de 1983, la fracción respectiva es la IV.

³⁶ I. BURGEOA: *op. cit.*, p. 867.

latura estatal. Sin embargo, la Constitución Política concibe al municipio como un ente público (con personalidad y patrimonio propios), base de la organización *política* y administrativa del Estado. Como conclusión cabe decir que el municipio si bien no es un tercer nivel del sistema federal en total plenitud, sí comparte gran número de elementos básicos que lo colocan en una situación que podríamos definir como híbrida.

El constitucionalista, *Jorge Carpizo* hace los siguientes comentarios que revisten gran interés para el tema que hemos venido comentando:

Si comparamos las decisiones fundamentales que se expresan en el artículo 40, con las mencionadas en el encabezado del artículo 115, vemos que son las mismas, lo que configura a México como un tipo de Estado federal.³⁷

“En México existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas entre la federación y las entidades federativas.”³⁸

No se puede abandonar este tema sin hacer alusión al debate verificado el viernes 5 de enero de 1917, día en que el Congreso Constituyente de Querétaro, sometió a discusión el artículo 41, presentado por la 2a. comisión de Constitución en los términos siguientes:

“Artículo 41.—El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los Estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta constitución federal y los particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal”.

El diputado constituyente, David Pastrana Jaimes, levantó su voz para pedir se aprobara el artículo bajo debate, con una sola modificación de tal modo que se considerara al municipio como primera manifestación del ejercicio de la soberanía popular. A continuación el texto sugerido por Pastrana Jaimes:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de su competencia, en los términos que establezca la presente Constitución Federal: por los poderes de los Estados, para lo que toca a su régimen interior, en los términos que establezcan sus constituciones particulares, las que, en ningún caso, podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal; y por medio de los municipios libres e independientes de que dichos Estados deberán componerse, en los tér-

³⁷ *Op. cit.*, p. 240.

³⁸ *Ibid.*, nota del autor al pie de página, p. 240.

minos que establezcan las citadas constituciones particulares de los Estados”.

Sujetándose a una postura que él mismo calificó de apego a la historia constitucional de México el diputado y miembro de la Segunda Comisión de Constitución, Hilario Medina, se opuso a la propuesta de Pastrana Jaimes. Este a su vez, respondió: “Primeramente la soberanía se ejercita por la autoridad municipal, después, por las de los Estados y en último lugar por las autoridades de la República; es en ejercicio de los derechos que tienen los ciudadanos, en ejercicio de la soberanía de la nación; yo no he dicho en la iniciativa que los ayuntamientos fuesen soberanos, porque yo no digo muchos errores; no dije tampoco que los Estados fueren soberanos, porque es un absurdo decir que los Estados son soberanos...”.

“...No me disgusta discutir cuando se trata de hechos elocuentes. El señor compañero Medina ha confundido lastimosamente una idea. El señor compañero Medina afirma que los Estados ejercen esa soberanía; no es exacto que los ayuntamientos no constituyan un poder. En los ayuntamientos encontramos gérmenes de todos los poderes; el germen del poder Judicial, el germen del poder Ejecutivo y el germen del poder Legislativo. El ayuntamiento es un poder, se quiera o no se quiera”.³⁹

Probablemente porque el momento histórico no era adecuado, quizás por lo innovador de las ideas expuestas; la proposición del diputado David Pastrana Jaimes fue abrumadoramente rechazada, a favor del texto presentado por la comisión. Sin embargo, quedan ahí esbozados los principios de un *poder municipal pleno*.

VIII. EL MUNICIPIO

A) *Concepto y naturaleza jurídica*

Intentar captar la esencia del término municipio no carece de toda dificultad. Los estudiosos del derecho municipal pretenden, en gran número de casos, ver al municipio en todos los momentos de la historia, bien como unidad básica de la sociedad, bien como actor principal de los acontecimientos. No puede negarse, sin embargo, que el municipio tiene sus orígenes en tiempos remotos y que ha perdurado a lo largo de la evolución de la civilización jugando en ocasiones papeles trascendentales.

El origen o la existencia del municipio ha pretendido ser ex-

³⁹ Cita y textos tomados de FELIX F. PALAVICINI, *op. cit.*, Tomo II, pp. 105-114.

plicada por dos principales tendencias: la teoría sociológica o jus-naturalista y la escuela o teoría legalista. La primera de ellas caracteriza al municipio como una institución de derecho natural resultado necesario de la propia vida familiar en localidad determinada. El Estado —dentro de esta teoría— no hace sino *reconocer* la existencia del municipio.

La otra corriente de pensamiento —la legalista— considera al municipio como producto íntegro de la ley, a quien debe su existencia, sus atribuciones, etc. Esta teoría desconoce todo elemento no jurídico.

La naturaleza del municipio debe compartir, sin embargo, de las ideas de las dos escuelas: el municipio es un ente caracterizado por el elemento poblacional (en donde se desarrollan estrechos lazos de vecindad) que necesita para su existencia jurídica del reconocimiento expreso del Estado.

Moisés Ochoa Campos singularmente describe el origen de la institución municipal. Así, considera la existencia de un régimen premunicipal, del municipio primitivo de carácter agrario, del municipio natural y del municipio político en donde ya reconoce la existencia de los elementos sociológicos y jurídicos: “municipio político es la comunidad domiciliaria que ha institucionalizado su régimen local, primero autárquicamente y después en su calidad de miembro del Estado”.⁴⁰

Pero no debe escapar una característica esencial del municipio, sin la cual éste no existe como tal: la subordinación que debe prevalecer con respecto al Estado. De no existir vinculación alguna de subordinación, no nos encontraríamos frente a un municipio (aunque reuniera todas las demás características) sino ante un verdadero Estado”.⁴¹ Así, la *polis* griega no participa de la denominación de municipio, que algunos tratadistas le quisieran imponer.

El municipio es una persona moral de derecho público que por lo tanto comparte los elementos de instituciones jurídicas similares: una población, un territorio, una ordenación jurídica y un conjunto de órganos de gobierno. Tiene además como elementos característicos una estrecha vecindad⁴² con libertad de elección⁴³ y como

⁴⁰ *La Reforma Municipal*, p. 501.

⁴¹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XIX, p. 961.

⁴² CASTORENA, Jesús J. *El Problema Municipal Mexicano*. p. 961.

⁴³ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XIX, p. 961

dijimos, una relación de dependencia con un ente público diverso.

El elemento poblacional es el más característico, ya que se refiere a una comunidad con lazos estrechos. El territorio del municipio es usualmente pequeño en extensión. El gobierno varía en su forma pero generalmente se caracteriza por su cercanía con las personas a las que representa.

En México, el municipio es la base de la organización política y administrativa del país, con personalidad jurídica reconocida por la constitución conformando un ente jurídico, político y social.

B) *Descentralización administrativa territorial*

Desde la óptica del derecho administrativo el municipio es definido como una forma de descentralización de los servicios públicos por parte del Estado atendiendo al territorio o región. Don *Andrés Serra Rojas* expresa su punto de vista de la siguiente manera: “La descentralización administrativa regional llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el Art. 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales —que expiden las legislaturas de los Estados— y *que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial*”.⁴⁴

Por su parte *Gabino Fraga* dice: “La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”.⁴⁵ Y aludiendo al municipio específicamente: “El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.⁴⁶

⁴⁴ *Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 609.

⁴⁵ *Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 205.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 206.

La doctrina del derecho administrativo que identifica al municipio con sólo una de sus facetas, y por lo tanto lo define de manera limitativa; reconoce, sin embargo, que existe la descentralización *política* por región y que en el caso de México coincide en el municipio, con la administrativa. Es ésta la parte central de la objeción que puede hacerse a esta visión parcial del municipio. El municipio no es sólo un conjunto de órganos con funciones administrativas ejercidas sobre una determinada circunscripción geográfica: es un ente público con atribuciones políticas. La prestación de servicios públicos no es la única actividad del municipio y en ciertos momentos ni siquiera la más importante.

Lo que es más, las autoridades municipales son electas popularmente, no designadas por el poder central, lo que hace que no exista subordinación jerárquica de ninguna especie. La propia Constitución General le reconoce carácter político, no solo administrativo. Que en nuestro orden jurídico, la descentralización territorial administrativa y política *coincidan* en la institución municipal no es otra cosa que decir que el municipio *no* es un organismo administrativo descentralizado por región, exclusivamente.

C) *El Ayuntamiento*

El órgano que ejerce el poder público municipal es llamado cabildo, consejo o ayuntamiento. Es un cuerpo con poder de deliberación y decisión que se traduce en la expedición de bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones de carácter general. Se integra en forma de junta o asamblea, presidida por un funcionario ejecutivo denominado presidente municipal. Los demás miembros son los regidores —también llamados munícipes, concejales o ediles— que se ocupan de las distintas ramas de gobierno. Y los síndicos que ostentan la representación jurídica del municipio, defienden los intereses locales, realizan tareas hacendarias y usualmente fungen como agentes del ministerio público, ahí donde no existe tal funcionario.

Todos los integrantes del ayuntamiento deben ser electos popularmente por elección directa y no pueden ser reelectos para el período inmediato al de su gestión. Por reforma de 3 de febrero de 1983 funciona en todos los ayuntamientos del país el principio de representación proporcional.

Incumbe a las legislaturas estatales —como ya se ha visto— el legislar en todo lo que respecta a las atribuciones de los ayuntamientos. Existen dos criterios generalmente aceptados para la delimitación de la órbita de competencia de los ayuntamientos. El primero consiste en enumerar en detalle las facultades de los ayuntamientos y el segundo consiste en facultarlos a desempeñar todo aquello que teniendo carácter local o esté reservado a la Federación o al estado. En México prevalece el primer sistema con varias excepciones.

Como toda autoridad pública, el ayuntamiento puede actuar sólo dentro de los límites trazados por la ley. El artículo 115 constitucional señala los servicios públicos que el ayuntamiento debe prestar: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, porque y jardines, seguridad pública y tránsito, y “los demás que las legislaturas locales determinen” (fracción III).

El ayuntamiento está facultado para “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas” (fracción V).

En términos generales al ayuntamiento le corresponde la administración de las cuestiones municipales y la procuración del bienestar general de la localidad.

BIBLIOGRAFIA

- BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicana*. Cuarta Edición; Editorial Porrúa, S. A. México, 1982.
- CARPISO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Cuarta Edición; Editorial Porrúa, S. A. México, 1983.
- CASTORENA, J. Jesús. *El Problema Municipal Mexicano*. Banobras, México, 1926.
- DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Décima Edición; Editorial Porrúa, S. A., México, 1981.

- El Desafío Municipal*. IPONAP-IEPES-ICAP. Primera Edición, Partido Revolucionario Institucional, México, 1982.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*. Driskill, S. A. Tomo XIX, Buenos Aires, 1979.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Decimosexta Edición; Editorial Porrúa, S. A. México, 1975.
- HAMILTON, Alexander, James MADISON y John JAY. *El Federalista*. Segunda Edición en español; Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. FCA, México, 1963.
- JIMENEZ-OTTALENGO, Regina y MORENO COLLADO, Jorge (compiladores). *Los Municipios de México*. Primera Edición; UNAM, México, 1978.
- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario. *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*; I Edición; UNAM, México, 1979.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. *El Municipio, su Evolución Institucional*. Primera Edición; Banobras, México, 1981.
- . *La Reforma Municipal*. Tercera Edición; Editorial Porrúa, México, 1979.
- PALAVICINI, Félix F. *Historia de la Constitución de 1917*. Tomo I, México, (sin año).
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Décima Edición; Editorial Porrúa, S. A., México, 1981.
- TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Decimoctava Edición; Editorial Porrúa, México, 1981.

ARTICULOS Y CONFERENCIAS

- "Seminario sobre reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (versión estenográfica); febrero 15 de 1983; *Cultura Jurídica*, A. C.
- ZEBADUA G., Emilio. "Descentralizar es democratizar", en *La República*; junio de 1982, no. 434, México.
- . "Descentralización de la Vida Nacional", en *Luz Pública*; diciembre 16 al 31 de 1982, no. 22, México.
- . "Reformas al artículo 115, fortalecimiento del federalismo económico", en *Opción* (periódico del ITAM); marzo 10 de 1983, no. 18. México.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Diario Oficial, no. 24, Tomo CCCLXXVI; México, D. F., jueves, 3 de febrero de 1983.
- "Iniciativa de decreto que reforma y adiciona al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", diciembre de 1982.