



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN
NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

***EL CONTROL DEL PODER MUNICIPAL
EN MÉXICO***

TESIS

QUE PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO

SUSTENTA
LIC. ROSALBA MORA GALVÁN

DIRECTOR DE TESIS
DR. JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

MORELIA, MICHOACÁN

ENERO DE 2013



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO	5
1.1 Etimología del municipio	5
1.2 Noción del municipio	6
1.3 Origen y evolución del municipio	12
CAPÍTULO II. FUNCIONES GUBERNAMENTALES DEL MUNICIPIO Y FORMAS DE GOBIERNO	17
2.1 Función Ejecutiva	19
2.2 Función Legislativa	19
2.3 Función Contenciosa Administrativa	21
2.4 ¿Qué es el poder?	23
2.5 Diversas formas de gobierno municipal	27
CAPÍTULO III. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO	40
3.1 La Constitución de Cádiz	40
3.2 El Plan de Iguala	43
3.3 Reglamento provisional del imperio mexicano	44
3.4 La Constitución de 1824 y el municipio	44
3.5 El municipio en las bases orgánicas de 1836	46
3.6 El municipio en la Constitución de 1857	50
CAPÍTULO IV. REFORMAS AL ARTÍCULO 115	

CONSTITUCIONAL	53
4.1 Primera reforma. 20 de agosto de 1928	61
4.2 Segunda reforma. 29 de abril de 1933	61
4.3 Tercera reforma. 8 de enero de 1943	62
4.4 Cuarta reforma. 12 de febrero de 1947	63
4.5 Quinta reforma. 17 de octubre de 1953	63
4.6 Sexta reforma. 6 de febrero de 1976	64
4.7 Séptima reforma. 6 de diciembre de 1977	65
4.8 Octava reforma. 3 de febrero de 1983	66
4.9 Novena reforma. 17 de marzo de 1987	70
4.10 Décima reforma. 23 de diciembre de 1999	70
4.11 Onceava reforma. 14 de agosto de 2001	75
4.12 Doceava reforma. 18 de junio de 2008	75
4.13 Treceava reforma. 24 de agosto de 2009	76

CAPÍTULO V. MECANISMO DE CONTROL DEL

GOBIERNO MUNICIPAL	81
5.1 La participación ciudadana como control del gobierno municipal	81
5.2 Mecanismos de control municipal en el estado de Michoacán	89
5.3 Mecanismos de control municipal en el Distrito Federal	91
5.4 Mecanismos de control municipal en el estado de Aguascalientes	97
5.5 Mecanismos de control municipal en el estado de Guanajuato	98

CAPÍTULO VI. PROPUESTA PARA EL CONTROL DEL

GOBIERNO MUNICIPAL	100
CONCLUSIONES	104
FUENTES DE INFORMACIÓN	108

AGRADECIMIENTOS

“Cuando bebas agua, recuerda la fuente”

-Proverbio chino-

Sabia frase para iniciar un agradecimiento. Ya que es la virtud por la cual una persona reconoce, interior y exteriormente, los regalos recibidos y trata de corresponder por lo que se recibió. Esencialmente, la gratitud consiste de una disposición interior, un corazón agradecido, que cuando es genuino intenta de alguna forma, expresarse en palabras y/o en obras. Consecuentemente incluye tres elementos: reconocimiento del regalo que ha sido recibido; apreciación expresada en agradecimiento; y en cuanto sea posible, retribuir por lo que se ha recibido.

Por lo anterior, expreso mi reconocimiento y agradecimiento a los maestros de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, quienes han dejado huella en mi vida al compartir sus conocimientos. De manera especial a mi director de tesis Dr. José René Olivos Campos, y a mis revisores Dra. Perla A. Barbosa Muñoz, Dr. Héctor Chávez Gutiérrez y Dr. Orlando Aragón Andrade quienes gracias a su instrucción y tiempo dedicado fue posible la realización de este trabajo de tesis.

A mi familia: Salvador, Jesús y Erydani, quienes han padecido con resignación el abandono relativo a sus personas en este proceso.

INTRODUCCIÓN

Encontrar mecanismos de control para equilibrar el poder, ha sido una de las principales búsquedas de las sociedades en todos los tiempos, lo que la ha llevado a identificarlos para sentar las bases de un buen gobierno.

En la actualidad, el gobierno municipal representa un espacio de toma de decisiones en atención a las necesidades y requerimientos de la sociedad. No obstante, no siempre actúa en este sentido, en ocasiones se ve el libre arbitrio y las decisiones no apegadas a las leyes, por lo que es necesario contar con los mecanismos de control municipal que equilibren los pesos y contrapesos del poder local y de funcionamiento, para la adecuada formulación de políticas en beneficio de la colectividad.

Al identificar los mecanismos de control del gobierno municipal, los ciudadanos tienen el derecho de participar y hacer valer en cualquier momento dichos procesos de control que la *Ley de Participación Ciudadana* contempla en las Constituciones políticas de la mayoría de los Estados, con la finalidad de constituirse en mecanismos de control local para que los ayuntamientos garanticen su eficacia y desempeño.

El objetivo de análisis de la presente tesis consistió en identificar los mecanismos de control de participación ciudadana que se generan en el municipio, mediante el ejercicio del derecho a

participar de los ciudadanos en la toma de decisiones, así como hacer valer sus derechos en el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, entre otros.

Para lograr este objetivo, divido este trabajo de investigación en seis capítulos. En el primer capítulo se hace un breve recorrido histórico sobre el origen y evolución del municipio, mismo que sostiene tres hipótesis que va desde lo divino, natural y socio-económico, analizándose además su etimología y diversas concepciones sobre el municipio.

En el capítulo dos se abordan tópicos respecto a la función gubernamental del municipio, donde si bien se llevan a cabo funciones, tales como la ejecutiva, legislativa y contenciosa administrativa; no existe la separación de poderes y se ejerce un autoritarismo por parte del Presidente municipal al recaer éstas funciones en su figura. De igual manera, se hace un análisis de las formas de gobierno existentes, siendo hasta la fecha sólo dos las que aplican en nuestro país, que es la del gobierno por presidente y ayuntamiento, así como la de usos y costumbres.

En el capítulo tercero se analiza el régimen constitucional del municipio, desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución de 1857, realizando un breve estudio para identificar en qué ordenamientos ya era considerado el municipio como una institución jurídica; así como su reglamentación, con el fin de que se evitaran excesos dentro de la administración.

En el capítulo cuarto se describen las trece reformas constitucionales que se han dado al artículo 115 Constitucional, así como un análisis a la Constitución de 1917, donde por primera vez surge el órgano municipal en la legislación mexicana, en el título quinto, denominado de los Estados de la Federación. Es necesario señalar que de las trece reformas, la mayoría fueron en cuestión electoral y solamente las de 1983 y 2000, son las que han tenido mayor impacto y han modificado la Constitución en materia municipal.

El capítulo quinto aborda la participación ciudadana como control del gobierno municipal, misma que ha sido implementada en la mayoría de los Estados de la República, con la finalidad de que la ciudadanía tenga mayor participación con respecto de que las leyes que pretenden ser aprobadas. De igual manera, se da en la iniciativa popular el derecho de presentar un proyecto de ley ante el órgano legislativo para su posible aprobación, y el referéndum donde el ciudadano manifiesta su voluntad mediante el sufragio universal, aceptando o rechazando una ley proveniente del gobierno municipal.

Finalmente en el capítulo sexto, se analizan los mecanismos de control municipal que establecen las *Leyes de Participación Ciudadana* del Distrito Federal y de los estados de Aguascalientes y Guanajuato, para hacer un comparativo con los del estado de Michoacán. De este estudio propongo que se implementen en todos los Estados de la República los medios de control establecidos en la

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por considerarse que es la que cuenta con más recursos para cuidar los intereses de la ciudadanía.

En suma la presente investigación promete a sus lectores un análisis profundo de los distintos mecanismos de control del gobierno municipal mediante la participación ciudadana que permitan generar una sociedad más democrática.

CAPÍTULO I

ELEMENTOS CONCEPTUALES DEL MUNICIPIO

1.1 Etimología del municipio

El vocablo municipio proviene del latín, que se compone de dos palabras: el sustantivo *Manus munare*; que se refiere a cargas y obligaciones, tareas, oficios; y del verbo *Capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De estos vocablos se debía entender, que a cambio de gobernarse a sí mismos los pueblos sometidos por Roma, debían pagar un tributo, en suma el *manus* y el *capere*.¹

El municipio como institución jurídica nació en la era del imperio romano, cultura de donde provienen la mayoría de las instituciones jurídicas.²

En Roma se distinguieron cuatro tipos de municipios: los que tenían el derecho de ciudadanía completa, *optimo jure*; los que tenían sólo parte de él; los que conservaban su propia legislación; y los de adoptaban la de Roma, los *difuni facti*.³

¹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*, 4ta. Ed, México, Porrúa, 2000, p. 26.

² LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*, México, Porrúa, 2007, p. 31.

³ *Idem*.

1.2 Noción del municipio

El concepto de munícipe, hace alusión a gobernantes y a los habitantes de las circunscripciones municipales o *municipia*, término para referirse a las ciudades que en el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.⁴

Para que el municipio pueda existir debe estar constituido por los tres elementos del Estado: una población, un territorio y una autoridad, sin estos puntos no puede existir fácticamente el municipio.

Al ser el municipio un ente que aglutina a sus habitantes en un determinado lugar, es necesario contar con autoridad legítima que los represente.

Dentro del concepto de municipio se pueden encontrar dos aspectos relevantes que son: la autonomía y la autarquía, sin las cuales el municipio tampoco podría subsistir.⁵

Se entiende por autonomía municipal, a la capacidad del municipio de autogobernarse a partir de contar con un espíritu amplio de competencias que exceden el ámbito administrativo hasta el político y al orden económico.

⁴ LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Op. Cit.* p.31.

⁵ [Http://biblio.juridicas.unam.mx](http://biblio.juridicas.unam.mx) p. 1511.

En cuanto al orden político se refiere a los alcances del gobierno local para definir un esquema de gobierno, así como la manera de elegir y organizar las decisiones y nombrar a sus representantes; en el orden administrativo, el contar con mecanismos de gestión para los servicios públicos y herramientas de solución a los problemas y trámites de diversa índole; respecto del orden económico, refiere a la capacidad de alcanzar autosuficiencia económica y desarrollo económico local a través de la ejecución de políticas públicas, mismas que efectúa el gobierno para satisfacer las necesidades de la población.

Héctor Chávez Gutiérrez señala que la autonomía debe entenderse en un sentido estrecho, como la capacidad de tomar sus propias decisiones, más allá de las políticas que el gobierno estatal, como el más inmediato pueda tomar. La forma en que se reglamenta la vialidad, se recolecta la basura, se priorizan las obras públicas, el plan municipal de desarrollo es asunto que compete exclusivamente a los ayuntamientos.⁶

En relación a la autarquía, no es más que la capacidad que tienen los municipios para administrarse a sí mismos de acuerdo a una norma que les es impuesta, en nuestro caso la *Ley Orgánica Municipal del Estado*.

Camarena, señalado por Eduardo López Sosa, señala que la autonomía significa que la entidad tiene en sí misma la norma de

⁶ CHÁVEZ GUTIÉRREZ, Héctor, *Estudios Jurídicos en el siglo XXI*, México, Novum, 2011, p. 28.

acción, en tanto que la autarquía significa gobierno propio con suficiencia de medios dentro de su esfera de acción.⁷

Respecto al señalamiento anterior, se difiere de lo establecido por Camarena, ya que la autonomía es la capacidad con que cuenta el municipio para tomar sus propias decisiones y respecto de la autarquía es el Estado quien impone la normatividad a través de normas y reglas de orden jurídico.

Teresita Rendón Huerta Barrera lo define al municipio como la entidad política jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene una unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

De igual manera se considera como una sociedad necesaria orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la que se desenvuelven otras entidades de carácter político.⁸

Por su parte Quintana Roldán, lo define como la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia

⁷ LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Op. Cit.* p. 114.

⁸ RENDÓN HUERTA BARRERA. Teresita. *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2007, p. 13.

primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un estado.⁹

De la anterior definición se desprende que el municipio es una institución que desempeña tres funciones primordiales: jurídica, política y social y que organiza a sus habitantes, sin embargo, no habla de la forma de cómo llevar a cabo estas funciones.

Jorge Adame García, establece que el municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.¹⁰

Por lo que respecta al concepto de municipio José René Olivos Campos, lo define como una institución constitutiva de la vida pública, integrado por una comunidad social asentada en un territorio determinado, con personalidad jurídica y organización político-administrativa, que tiene como propósitos solventar y gestionar las diversas exigencias e intereses para el desarrollo de la comunidad, con facultades normativas reconocidas como parte de la

⁹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos. *El Derecho Municipal*, 3ra. Ed, México, Porrúa, 1991, p. 2.

¹⁰ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. *El Derecho Municipal en México*, México, Porrúa, 2009, p. 7,8.

división territorial y de la organización política y administrativa de una entidad.¹¹

De acuerdo con lo señalado por José René Olivos, se reviste al municipio de personalidad jurídica para cumplir los objetivos propios del mismo, que son cumplir con las exigencias e intereses de la colectividad.

J. Eduardo Andrade Sánchez, establece que el municipio es un ente político administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido por uno o varios núcleos de población establecidos sobre una demarcación territorial que constituye la base organizativa del Estado, y está dotado de una capacidad de decisión autónoma de carácter derivado.¹²

De los conceptos anteriores señalados, se considera que hay cierta coincidencia en cuanto a que es una institución jurídica, política, administrativa, asentada en un territorio determinado, donde la función primordial es satisfacer las necesidades de sus habitantes a través de las políticas públicas y llevar a cabo la mística de la política, que es el bien común de la población.

¹¹ OLIVOS CAMPOS, José René. *La Gobernabilidad Democrática Municipal en México*, México, Porrúa, 2006, p. 36.

¹² ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Derecho Municipal*, México, Oxford, 2006, p. 104.

Gabino Fraga apunta que el municipio es como una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.¹³

Este autor señala como elementos del municipio como un ente descentralizado de servicios públicos que atiende un ámbito territorial, lo que parece una definición restringida al no considerar otros elementos como el gobierno y la autonomía jurídica.

Ignacio Burgoa nos dice que el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas del derecho administrativo llaman “la descentralización por región”.¹⁴

De las acepciones antes mencionadas se concuerda de manera especial con la de José René Olivos Campos y Eduardo Andrade Sánchez, ya que ambos coinciden en que el municipio es la organización de la sociedad, asentada en un territorio, con personalidad jurídica cuyos objetivos van encaminados al bienestar de los ciudadanos y por consecuencia al bienestar común.

¹³ [Http://biblio.juridicas.unam.mx](http://biblio.juridicas.unam.mx) p.1510.

¹⁴ *Idem.*

Por lo que al cumplirse con los elementos y objetivos del municipio, se podrá aseverar que las políticas públicas implementadas por el mismo son benéficas para sus habitantes.

De lo anterior se desprende que el municipio significa un orden de gobierno más cercano a la población local, una institución circunscrita a un territorio determinado, que reúne a una población bajo un esquema de gobierno, producto de un ejercicio democrático y la división de poderes con potestades administrativas, políticas, establecidas en la *Ley Orgánica Municipal del Estado*, cuyo objetivo principal es el conducir y dirigir las actividades propias atribuidas al mismo, que consisten en el bien común de todos sus habitantes que se encuentran dentro de la comunidad.

1.3 Origen y evolución del municipio

Para llegar al conocimiento de la naturaleza única del municipio, resulta necesario el estudio de su origen, mismo que parte de varias creencias o deducciones. Mientras que algunos conciben su nacimiento de una manera natural, espontánea o de una causa divina; otros atribuyen su origen como una consecuencia de las formas de organización donde la necesidad de convivencia y la búsqueda de la resolución de los problemas cotidianos entre los individuos lo que lo lleva a su conformación, siempre en búsqueda del bien común.

Teresita Rendón Huerta Barrera, respecto del origen natural del municipio establece que este se encuentra dividido entre los que le atribuyen un origen divino, los que le declaran que éste aparece debido a factores socioeconómicos y los que lo conciben como una necesidad referente a la especie humana respecto al ser político.¹⁵

Con respecto de la mencionada aseveración de que al municipio se le atribuyen tres orígenes diferentes, concordándose con que el municipio nace debido a la necesidad del hombre de pertenecer a un grupo organizado y a la vez sentirse representado.

Respecto a su origen divino, Alexis de Tocqueville dice que: “la comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna”.¹⁶

Al referir Alexis de Tocqueville un origen divino al municipio, al considerarlo como una comuna, se difiere de su opinión, ya que al existir el hombre en la naturaleza, este manifiesta su deseo de pertenecer o no a un grupo, esto dado a sus necesidades básicas y no por mandato divino.

“La sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien

¹⁵ *Cit. por* RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* p. 25.

forma sus reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”.¹⁷

Si bien es cierto, que las comunidades comunales existen y se rigen por usos y costumbres, también es cierto que es la voluntad del hombre la que lleva a integrar núcleos, ya sean familiares, vecinales y ello lleva a formar municipios, que posteriormente se conforman en naciones; pero no es que la comuna se dé por mandato divino.

Cuando se habla del origen del municipio por causas atribuidas a factores de tipo socioeconómicos Engels, previo estudio sobre la civilización o periodo del arte y de la industria, así como sobre la formación de la familia, llega a la conclusión de que una sociedad que ha evolucionado ante los avances, solo faltaba una cosa: “una institución que no sólo asegurase las nuevas riquezas de los individuos contra las tradiciones comunales de la constitución gentil, que no sólo consagrara la propiedad privada antes tampoco estimada e hiciera de ésta, el fin más elevado de la comunidad humana, sino que, además, imprimiera el sello del reconocimiento general de la sociedad a las nuevas formas de adquirir la propiedad que se desarrollaban una tras otra, y por tanto a la acumulación, cada vez más acelerada, de las riquezas.

En una palabra, faltaba una institución que no sólo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases, sino también el

derecho de la clase poseedora de explotar a la no poseedora y el dominio de la primera sobre la segunda. Y esa institución nació. Se inventó el Estado.”¹⁸

Tomando lo anterior, se puede afirmar que el municipio se engloba dentro de lo que Engels refiere como Estado, considerando toda comunidad humana establecida sobre un territorio y con capacidad para desarrollar sus funciones políticas y económicas, mediante la generación y organización de relaciones simultáneas de poder y de solidaridad que institucionaliza en su interior y proyecta hacia el exterior.

De acuerdo con la tercera hipótesis se dice que el municipio tiene su origen en la propia naturaleza del ser humano, misma que surge por la necesidad del hombre en asociarse en núcleos concretos, es decir, asociaciones, para reconocer una autoridad que logre la unidad, el orden, la defensa de sus intereses, para a través de ello, conseguir sus fines.¹⁹

Una vez analizadas las hipótesis sobre el origen del municipio, es preciso señalar que se concuerda con la tercera hipótesis, y que el municipio surge por primera vez, debido a la necesidad del hombre de pertenecer a una agrupación, así como el sentirse representado por un grupo de personas que apoyen en cuanto a las necesidades básicas se refieran.

¹⁸ ENGELS, Federico. *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*. Citado por Teresita Rendón Huerta Barrera. *Op. Cit.* pp. 25,26.

¹⁹ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Derecho Municipal*. p. 26.

Del análisis del presente capítulo, y una vez señalados el origen del municipio así como sus diversas concepciones respecto de la figura municipal, se puede decir que el municipio en la actualidad es considerado como un órgano de gobierno, con facultades jurídicas, políticas y administrativas, mismo que se integra por una población establecida en un determinado territorio y cuya finalidad es mantener la paz y el orden.

Asimismo, tiene la obligación de vigilar que sus habitantes tengan los medios necesarios para desarrollar sus actividades cotidianas, así como lograr el bien común siempre en beneficio de la colectividad, y para ello es necesario contar con una autoridad que represente al municipio, que en este caso es el Presidente municipal.

Para poder afirmar lo señalado, el municipio ha sufrido diversas transformaciones tanto en sus principios como en aspectos socioeconómicos. Debido a que el ser humano siempre ha tenido la necesidad de pertenecer a un grupo y sentirse representado, para obtener seguridad en sus necesidades primordiales.

CAPÍTULO II

FUNCIONES GUBERNAMENTALES DEL MUNICIPIO Y FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL

Al ser el municipio un orden de gobierno dentro del sistema político mexicano, es importante analizar las funciones que realiza en la vida diaria; para lo cual es necesario precisar que se entiende por ayuntamiento.

Por lo que Eduardo López Sosa establece que es el órgano colegiado y deliberante de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, un síndico y el número de regidores establecido por la ley respectiva.²⁰ Por lo que resulta de gran importancia señalar que el ayuntamiento es la institución a quien están dirigidos los mecanismos de control a través de la participación ciudadana, para asegurar su eficacia en los programas que éste desarrolla en beneficio de la comunidad.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, los ayuntamientos son “órganos colegiados deliberantes y autónomos electos popularmente de manera directa; constituyen el órgano responsable de gobernar y administrar cada Municipio y representan la autoridad superior en los mismos”.

²⁰ LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Op. Cit.* p.18.

Con referencia al artículo antes mencionado, Héctor Chávez Gutiérrez, señala que los ayuntamientos son instituciones plurales, deliberantes, donde se discuten y formulan propuestas que gozan de autonomía.²¹

De lo anterior se observa que el ayuntamiento acorde a sus necesidades de función gubernamental, cuenta con una estructura político-administrativa que le permite atender las necesidades de la población local.

Luego, si el municipio es un poder público y un orden de gobierno, debe reconocérsele y otorgársele es establecimiento de las tres funciones gubernamentales: ejecutiva, legislativa y judicial de manera formal como material, distinguiendo para cada función su órgano específico.²²

A nivel del gobierno municipal, se puede indicar que se llevan a cabo dos de éstas funciones, sin embargo, no cuenta con una división de poderes, dándose en el ayuntamiento una concentración de poder que recae en el presidente municipal, quien interviene tanto en funciones legislativas como administrativas, además de ejercer su función primordial que es la ejecutiva, logrando así, que no se dé un equilibrio de poderes a nivel municipal.

²¹ CHÁVEZ GUTIÉRREZ, Héctor, *Estudios jurídicos en el siglo XXI*. p. 28.

²² ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Derecho Municipal*. pp. 16,17.

Cuando se habla de municipio, referimos que el gobierno local al ser reconocido como tal ante el texto constitucional, de igual forma que a nivel federal y estatal, realiza funciones diversas de gobierno, de autoridad, las cuales se conocen como Ejecutiva, Legislativa y Contenciosa Administrativa . Siendo preciso el estudio de dichas funciones, para entender cómo es que se dan éstas, más no así la división de poderes.

2.1 Función Ejecutiva

La función ejecutiva recaerá en manos del presidente municipal, quien tiene la responsabilidad de la administración pública municipal, dicha responsabilidad es de carácter unipersonal, y la figura de presidente municipal será electa por los miembros del municipio a través del voto directo.²³

2.2 Función legislativa

Dentro del estudio de las diversas funciones es de gran relevancia la función legislativa. De acuerdo con Rafael Pina, la función legislativa es aquella que está encomendada al poder legislativo y que consiste, en la producción del derecho positivo, dentro de la órbita de su competencia constitucional, que es ejercida por uno de los tres clásicos poderes del Estado, el Poder

²³ LÓPEZ SOSA, J. Eduardo. *Op. Cit.* p. 243.

Legislativo, de acuerdo a las reglas establecidas en la Constitución Política y en los reglamentos de debates de las Cámaras.²⁴

Se señala que en la función legislativa interviene de cierta forma la figura del jefe de Estado, ya que está autorizado para algunas veces vetar las leyes, presentar alguna iniciativa o promulgar alguna ley.

Generalmente, se hace una clasificación de la función legislativa: dándose así la función legislativa ordinaria y la función legislativa constituyente. Se entiende por función legislativa ordinaria, aquella que tiene como labor principal, la creación de la legislación común, que regulará las relaciones de los particulares entre sí. Asimismo, puede encargarse de la estructuración de los organismos cercanos del Estado.

Por otro lado, la función legislativa constituyente, se encargará de elaborar las normas que rigen la estructura primordial del Estado, refiriéndose a la estructura de sus órganos inmediatos o Constitucionales.

La función legislativa para el régimen de gobierno y administración municipal, recae únicamente en el grupo de regidores a los que en un ayuntamiento se les llama cabildo,²⁵ dichos regidores estarán representados por el número mayor de los

²⁴ DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*. México .Porrúa. 2007. p. 297.

²⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Derecho Municipal*. pp. 244, 245.

integrantes de un ayuntamiento y tendrán como parte de sus funciones y competencia la posibilidad de dictar normas jurídicas, siempre y cuando sea para lograr el fin de la comunidad, que es el bienestar común. Las normas legislativas que pueden dictar, pueden ser el bando municipal de policía y gobierno y los reglamentos municipales.

Con lo anterior, se puede afirmar que la primordial función legislativa municipal es la de expedir leyes y reglamentos a nivel local. Al hablar de un reglamento, se trata de una norma de carácter general e impersonal, que es expedida por el cabildo, con el objetivo de reglamentar una ley. Es decir, el reglamento se refiere a una norma que complementa y amplía el contenido de una ley.

2.3 *Función contenciosa administrativa*

Respecto a la función contenciosa administrativa se encuentra que hay diferentes puntos de vista que cuestionan si en el gobierno municipal se da la función de justicia administrativa municipal, ya que al ser un órgano meramente administrativo, no le correspondería aplicar la norma jurídica.

Se puede señalar que con anterioridad se daba la función jurisdiccional (contenciosa-administrativa), la cual se manifestaba a través del síndico, quien se encargaba de resolver pequeñas controversias de justicia administrativa municipal y así poder lograr la paz y bienestar del municipio.

Fundamentando lo anterior, de acuerdo a lo plasmado en la Constitución Mexicana, los ayuntamientos tienen facultad para dirimir las controversias que se den entre la administración pública municipal y los particulares con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. El síndico tiene como función procurar y defender los derechos e intereses del municipio y salvaguardar los derechos de los ciudadanos.²⁶

En la actualidad, el artículo 21 Constitucional menciona que las autoridades administrativas (entre ellas, el órgano municipal), están facultadas para imponer sanciones pecuniarias y privativas de la libertad, por tanto, lo está capacitando de cierta forma para aplicar la norma jurídica en caso de violentar alguna norma o reglamento a nivel municipal, facultando al presidente municipal, que en este caso sería la máxima autoridad del gobierno municipal, para sancionar la falta de alguna manera.²⁷

Es por esto, que se considera que sí se da la función jurisdiccional dentro del gobierno municipal, tal vez no haya una figura específica que represente al poder jurisdiccional como años atrás existía, pero de acuerdo a nuestra máxima legislación mexicana, en su artículo 21 establece que la autoridad administrativa está facultada para sancionar, es totalmente válido y legal si en el municipio llega a sancionar alguna falta a los reglamentos locales.

²⁶ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Derecho Municipal*. pp. 245,246.

²⁷ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* p. 316.

Se piensa que el órgano administrativo está actuando conforme dice la ley, y no está realizando ninguna actividad ilícita. Sin embargo, se considera necesaria una reforma constitucional en la que se especifique qué autoridades administrativas estarían facultadas para aplicar sanciones.

Dentro de las formas de gobierno, se generan los pesos y contrapesos que se pueden constituir en procesos para el control del poder municipal. Es decir, que el poder contenga el poder como prescribió Montesquieu, de aquí que resulta pertinente reflexionar sobre la importancia del poder en las distintas formas del gobierno municipal.

2.4 ¿Qué es el poder?

Éste constituye un concepto central de la Ciencia Política, sobre el cual no es fácil formular una definición precisa, debido a que su naturaleza no es medible ni cuantificable; cuando se habla del poder no solamente tenemos que referirnos al poder encarnado en el sistema político imperante, sino a otros diversos ámbitos como el económico, el mediático, y dentro de este último el publicitario. Esto significa que se requiere tomar en cuenta, además, a los poderes fácticos con los que el Estado comparte el control social.

La presencia omnímoda de esos mecanismos de control en casi todos los ámbitos de nuestra sociedad, nos lleva a

prácticamente no reparar en ellos, ni en un significado profundo, ni en sus diversas acepciones.²⁸

Al surgimiento de los primeros aparatos de poder en las más antiguas civilizaciones conocidas (Egipto, Mesopotamia, China y la India), su sentido original podía definirse como la capacidad de influir en la conducta de los demás miembros de la sociedad para conseguir efectos determinados. Con base en lo anterior se puede aseverar que el poder consiste en un cúmulo de relaciones sociales en contextos precisos bajo el imperio de ciertas normas y valores, creencias y esperanzas de los grupos sociales sobre los cuales ejerce su dominio.

Para Tomas Hobbes consiste en “los medios presentes para obtener algún bien futuro aparente”. Max Weber define el poder como “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”. Bertrand Russell señala que el poder es “la producción de los efectos proyectados sobre otros hombres”. Para Laswell y Kaplan el poder es “la participación en la adopción de las decisiones”. Según Robert Dahl establece que el poder es una relación en que “A tiene poder sobre B en la medida en que puede lograr que B haga algo que de otra manera no hubiera hecho”.²⁹

²⁸ CURZIO GUTIÉRREZ, Leonardo Antonio. *Introducción a la ciencia política*, México, Oxford, 2009, pp. 12, 13.

²⁹ *Cit. por* SÁNCHEZ ANDRADE, J. Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, 3ra. Edición, México, Oxford, 2009, pp. 41, 42.

En estas concepciones se advierte en Tomas Hobbes que el poder es un medio que tiene un sentido axiológico, que persigue fines fundamentalmente es lograr beneficios.

Eduardo Andrade Sánchez, señala que el poder es uno de los conceptos centrales de la Ciencia Política, y que no es fácil caracterizarlo con precisión porque se tropieza con dificultades al tratar de definirlo, ya se puede decir si una persona o grupo es más poderoso que otro, pero se llega a la incapacidad de medir el poder.³⁰

Para Hobbes consiste en los medios presentes para obtener algún bien futuro aparente. Para Weber es “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”. Russel señala que es “la producción de los efectos proyectados sobre los hombres”. Laswell y Kaplan lo definen como “la participación en la adopción de las decisiones”.³¹

De igual manera, el poder es, en cierta medida, una posesión y también en cierta medida, una relación. Adaptándose al hecho de que en una determinada situación concreta el poder puede ser ambas cosas; lo que lleva a decir que el poder es la capacidad de

³⁰ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Introducción a la ciencia política*. p .41.

³¹ *Idem*. p. 42.

una persona o un grupo para determinar, condicionar, dirigir o inducir la conducta de otros.³²

Bidart Campos, sostiene que el poder es siempre una capacidad o competencia que denota energía y fuerza, disponer de poder es contar con los medios y posibilidades para algo. El *poder hacer* del Estado, denota la capacidad o competencia, típica del poder; denota energía cuando el poder es dinámico, y el Estado una realidad en devenir, en proceso, en constante hacerse.³³

“El poder es un mando. El poder del Estado es un mando político en el que subyace el fenómeno sociológico de la dominación. Sólo que tal dominación se reviste de juridicidad. Los gobernantes mandan en nombre de la ley y apoyados en ella”.³⁴

A partir de las diversas concepciones, se puede llegar a la conclusión de que el poder de una manera velada está presente en nuestra vida cotidiana, dando por hecho su existencia como algo inherente al ser humano, motivo por el cual pasa desapercibido por la sociedad, sin embargo, lo encontramos inmerso tanto en un núcleo familiar hasta la dominación que el Municipio o el Estado ejerce sobre sus habitantes, a veces tan sutil que no nos percatamos de su presencia.

³² ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Introducción a la ciencia política*. p .41.

³³ Autor citado por RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2007, p.

304

³⁴ *Idem*.

2.5 Diversas formas de gobierno municipal

Una vez analizado el concepto de poder que comprendo en términos políticos, éste se da en el ámbito del gobierno municipal, que puede asumir distintas formas.

Carlos Quintana Roldan, señala que el gobierno municipal es un cuerpo de servidores públicos electos popularmente, que tiene como misión conducir y dirigir las actividades del municipio, para que éste cumpla con lo que la ley le atribuye.³⁵ Por lo que se puede argumentar que los gobernantes son personas dedicadas a elevar la calidad de vida de sus habitantes, a través de su actividad dentro de la institución a la cual denominamos Ayuntamiento.

De igual manera es importante el tener la referencia que se entiende por gobierno, para lo cual Norberto Bobbio señala que es el conjunto de las personas que ejercen el poder político, que determinan la orientación política de una determinada sociedad; es importante añadir que el poder estando institucionalizado en la sociedad moderna, está asociado al Estado. Por consecuencia con la expresión gobernantes se entiende el conjunto de personas que gobiernan el Estado, y con la de gobernados el grupo de personas que están sujetas al poder de un área estatal.³⁶

³⁵ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. *Op. Cit.* p. 55.

³⁶ BOBBIO, Norberto. *Diccionario de política*, Siglo veintiuno editores, México, 2008, p. 710.

Ya considerando más apegado a la realidad del estado moderno, ya no sólo se refiere al conjunto de personas que detentan el poder, sino el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder, en este sentido, el gobierno constituye un aspecto del estado.³⁷

J. Eduardo Andrade Sánchez, define al gobierno municipal como la acción de dirigir, administrar, mandar o conducir las acciones de una comunidad. También lo define como el agrupamiento de personas que ejercen el poder, especializándose a través de instituciones permanentes, de modo que el gobierno, como acción y efecto de la conducción de la política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada, Estado.³⁸

Quintana Roldán menciona que para que puedan cumplirse cualquier forma de gobierno de las antes mencionadas, éstas deben adoptar dos principios: el principio democrático, que consiste en la participación popular, en la designación de ese gobierno, y el otro es un principio de eficiencia que se traduce en la adecuada y racional administración de los recursos humanos y materiales con que cuenta la municipalidad.³⁹

De acuerdo a lo señalado por Quintana, se considera que en efecto son importantes ambos principios, ya que uno está apegado

³⁷ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.* p. 3.

³⁸ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Derecho Municipal.* pp. 136,137.

³⁹ *Idem.*

a la normatividad legal al ser un principio democrático donde la participación ciudadana es el eje rector para elegir a sus gobernantes; fusionándose con el otro principio cuando se cumplen los objetivos de una administración, mismos que deben ser eficientes y racionales para la obtención de un resultado que llevará beneficios a los ciudadanos.

Por lo que se puede aseverar que el gobierno es un elemento constitutivo del Estado, encargado del poder y conducción política del Estado, mismo que tiene la finalidad de velar por la seguridad nacional y la justicia, es decir, el bien común y colectivo, que es el sentido de la política.

Al clasificar Aristóteles las formas de gobierno en puras e impuras refiriéndose a las primeras como a las formas de gobierno unipersonales, a las que llamó monarquía o realeza que atienden el bien público; al gobierno de más de uno, pero pocos, aristocracia, que persiguen lo mejor para la ciudad y sus miembros; cuando es la multitud la que gobierna en beneficio de todos, le llamó gobierno constitucional. Las formas impuras, la tiranía es la monarquía en interés el monarca; la oligarquía en interés de los ricos y la democracia en interés de los pobres, ninguna de ellas ve el interés común, siendo la razón de su imperfección. Por lo que según Aristóteles las formas de gobierno se degeneran de la siguiente manera: la monarquía en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la república en democracia. Estas formas se dan cuando los

gobernantes buscan un interés personal y no el bien común colectivo.

Las formas de gobierno han sufrido varios procesos, desde Platón que consideraba que la forma ideal de gobierno era la aristocracia, hasta llegar a la tiranía, con lo que se demuestra que con el transcurrir del tiempo éstas llegan a corromperse; Platón consideraba que los gobiernos evolucionan de las formas más perfectas hasta llegar a la decadencia política. La timocracia o gobierno de clases se inspiraba en un sentimiento de gloria y honor; después sigue la oligarquía, que era cuando los dueños de propiedades adquirían el poder político. Surgiendo más adelante la democracia como consecuencia de la separación de las masas; finalmente surge la tiranía, misma que suponía la presencia de un gobernante fuerte capaz de terminar tanto con las rebeldías como las disconformidades de las masas.⁴⁰

En la actualidad México cuenta con una forma de gobierno de una república representativa, democrática, federal, de acuerdo con el artículo 40 de la carta magna; por lo que se puede señalar que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, misma que es ejercida a través de los representantes elegidos por los ciudadanos mediante el sufragio.

Las formas más comunes de gobierno municipal de acuerdo con Jorge Carlos Adame García, son las siguientes:

⁴⁰ ANDRADE SÁNCHEZ, J. *Eduardo. Introducción a la ciencia política*. p. 84.

- Por comisión.
- Por órganos duales o binarios (alcalde-concejo).
- Por gerente (city manager).
- Prefecto unipersonal
- Delegado central

El gobierno por comisión

En este sistema toda la administración de la ciudad se pone en manos de un concejo o comisión, mismos que son responsables ante los electores del gobierno de la polis, por tanto, este concejo es todo el gobierno de la ciudad. Woodruff semana que el gobierno por comisión, aplicado a las ciudades, es un ensayo para llevar los actuales métodos comerciales e industriales, a los asuntos de la administración municipal.⁴¹

Por lo que Woodruff añade que la administración del gobierno de la ciudad, se pone en manos de un comité, compuesto por no más de nueve hombres bien reconocidos; que son responsables de la administración, que se reúnen a diario para tratar los asuntos de la ciudad para decidir sobre cualquier materia de importancia pública o administrativa, resolviéndose por mayoría de votos del concejo; los jefes de departamento, los funcionarios de la ciudad y empleados son responsables ante el concejo y están bajo su dependencia.⁴²

⁴¹ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* p. 141.

⁴² *Ídem*

La vida municipal se ordena y conduce por decisiones de la comisión, el mayor o presidente no tiene departamento especial, ya que ejerce una acción directiva de conjunto. Cada comisionado tiene a su cargo secciones o departamentos de la administración de la ciudad: hacienda y rentas, aguas y alcantarillado o desagües, policía e incendios; y calles y propiedad pública. Habiendo una centralización de poderes -legislativo y administrativo- y una definida determinación de responsabilidad.⁴³

Teresita Rendón Huerta Barrera, citada por Adame García, señala que el sistema ordinario tradicional, de frenos y contrapesos, y la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial se han abandonado. Todos estos poderes se combinan y concentran en las manos del concejo de gobierno; por lo que no existe la división de poderes, ya que se encuentran inmersos en la misma figura. Este sistema se aplicó en los Estados Unidos de América, en la actualidad se encuentra en deshuso.⁴⁴

Sistemas de órganos duales (alcaldes, regidores)

Esta es la forma más generalizada el gobierno municipal, el poder municipal se deposita en dos órganos diferenciados: uno de carácter ejecutivo, que recae en el alcalde; y otro de carácter deliberante o legislativo denominado concejo, junta o cámara municipal. Este sistema se caracteriza porque no existe

⁴³ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* p. 141.

⁴⁴ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. *Op. Cit.* p 56.

interferencia o confusión de funciones entre los órganos que integran el gobierno del municipio, existiendo solamente colaboración o complementación de sus actividades.⁴⁵

Sistema de gerente (city manager)

Es una modalidad asumida para gobernar un municipio, ya que el gerente es el que dirige y administra negocios o es director de una empresa. Este tipo de gobierno puede tomarse como una de las experiencias americanas, que ha intentado la solución del problema de la eficacia, pero sobre las bases de la democracia, en el gobierno de las ciudades.⁴⁶

Jorge Carlos Adame García, señala que este es un modelo de comisión con la particularidad de contar con gerente (manager), que es un técnico experto de la administración ejecutiva de la municipalidad y que una vez nombrado tiene autoridad para designar a sus colaboradores y dirigir su trabajo. Tiene el control completo, aunque tiene la obligación de informar al concejo de los asuntos más importantes de la localidad, catalogados en el City Manager Plan.⁴⁷

Prefecto unipersonal

⁴⁵ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. *Op. Cit.* p 56.

⁴⁶ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* p. 140.

⁴⁷ *Ibidem.*

El modelo unipersonal del gobierno comunal obedece a regímenes dictatoriales o autoritarios y su finalidad es centralizar en un solo individuo, en calidad de delegado o agente del poder dictatorial, todas las facultades de dirección y control de la municipalidad, como es el caso de los prefectos unipersonales o los podestás en Italia, que era el magistrado encargado del orden y de la justicia.⁴⁸

Por lo que se podría decir que el sistema de gobierno de municipio en México adopta el modelo de comisión, con sus particularidades ya que los miembros del ayuntamiento tienen un estatus diferenciado y jerarquizado. Existe la figura del presidente, regidores y síndicos con funciones específicas cada uno. Nuestro sistema de ayuntamiento no cae en el modelo de órganos duales Alcalde-Concejo, porque entre los miembros del ayuntamiento no existe una división del ejecutivo con el órgano deliberante. Es decir, el presidente municipal forma parte del mismo órgano, lo preside e incluso tiene voto de calidad.⁴⁹

Otra forma más de gobierno es la señalada por José René Olivos Campos, que es el gobierno por usos y costumbres, señalando que esta forma de gobierno existe en 418 municipios del estado de Oaxaca, el cual asume los siguientes rasgos:

- a) La asamblea comunitaria indígena es el órgano de consulta y designación de los cargos para integrar el Ayuntamiento,

⁴⁸ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. *Op. Cit.* p. 56

⁴⁹ *Idem.* p. 57.

mismo que lo integran un Presidente municipal, síndico y regidores, que no son elegidos popularmente sino que son designados por la asamblea general; ésta asamblea se integra por concejales que tienen la facultad de tomar cualquier decisión respecto del municipio; el municipio está compuesto por una población de un mismo pueblo indígena e integrado en una sola comunidad; el proceso de designación y renovación de los Ayuntamientos se rigen por reglas internas y procedimientos específicos de cada municipio y su periodo de gobierno puede durar de uno a tres años, según lo determine la asamblea general comunitaria.⁵⁰

- b) En el estado de Michoacán, la comunidad de Cherán el 22 de enero de 2012 mediante el método de usos y costumbres eligieron a sus autoridades. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció que los habitantes eligieran a sus autoridades mediante el método que ellos seleccionaran a través de una consulta ciudadana.

Por lo que se trata del primer gobierno indígena electo mediante usos y costumbres que tiene el estado de Michoacán, en el centro de México, en toda su historia y que cumplirá con un periodo constitucional de tres años.

⁵⁰ OLIVOS CAMPOS, José René. *Derecho Municipal*, México, UMNSN, 2011, p. 64.

Teresita Rendón Huerta Barrera, establece que las formas de gobierno municipal de acuerdo a los cuatro elementos esenciales que lo componen: humano, físico, formal y teológico, se traduce a que las formas de gobierno municipal, no son más que las variantes del elemento formal.

Para lo cual señala como primera forma **el Régimen del gerente**, que es una de las modalidades que asume el municipio para gobernar, gerente es quien administra y dirige negocios. Adolfo Posada, citado por la autora señala que este tipo de gobierno puede estimarse como una de las experiencias americanas.⁵¹

Lo anterior, coincide con lo señalado por Adame García, en cuanto se considera a este gobierno parte de un sistema institucional americano.

El gobierno por comisión es otra modalidad americana, la administración se pone en manos de un concejo o comisión directivo, responsable ante los electores del gobierno de la ciudad, por lo que éste concejo se traduce en el gobierno de la ciudad.⁵²

La forma del Self-government, aceptada en el derecho público, significa gobierno propio, en el administrativo significa descentralización. Entendiendo como descentralizar la extracción del centro de una función que es propia y privativa de los extremos,

⁵¹ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* p. 139.

⁵² *Idem.*

y aplicado el concepto en derecho administrativo; descentralizar será el acto jurídico en virtud del cual se acredita como competencia propia de las administraciones locales lo que venía desarrollando sin contradicción la administración central. La centralización es la fuerza misma del Poder Ejecutivo, la descentralización es la fuerza de reacción del país legal.⁵³

El self-government, educa a los pueblos para la vida política, caracterizando el sentido político, la esencia del régimen democrático, hasta afirmar que las libertades locales constituyen fuente y garantía de las libertades públicas.⁵⁴

Finalmente señala ***el gobierno por presidente y ayuntamiento***, siendo ésta última la forma de gobierno municipal que los países de nuestro país asumen. Para lo cual sostiene que el ayuntamiento está integrado por el presidente municipal, los síndicos y los regidores y es de elección popular directa en su totalidad, su función desde el punto de vista material es legislativa, propiamente reglamentaria, aunque puede llevar a cabo algunas tareas administrativas.⁵⁵

Tiene facultades para expedir dos tipos de reglamentos:

- a) Internos, que atañen a la organización y estructura administrativa interna. Estos determinan el número, las

⁵³ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* p. 143.

⁵⁴ *Idem.* p. 144

⁵⁵ *Idem.* p. 146

facultades y funciones de las direcciones, departamentos, oficinas, etc., que son necesarios para el cumplimiento de sus tareas propiamente burocráticas.

- b) Externos, los que proyectan a la colectividad. Ejemplo, el reglamento de policía de tránsito, y todos los demás que regulan los servicios públicos; siendo reglamentos que inciden en el ámbito externo y regulan conductas, relaciones y actividades de la vida comunitaria local.⁵⁶

Además de tener otras funciones administrativas, como son las de nombrar, remover, conceder licencias a sus empleados, realizar funciones electorales, crear y sostener servicios de seguridad, higiene urbana, salubridad pública, etc.⁵⁷

La función que es la ejecutiva o administrativa, recae en el presidente municipal, que es quien debe proveer a la ejecución de los acuerdos del ayuntamiento. También se le denomina alcalde.

Esta modalidad del gobierno municipal, parte del principio de división de poderes, aun cuando no esté plasmado claramente en los textos legislativos, ni en la práctica. Subyace la idea al determinar la Constitución General, facultades reglamentarias en el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, ejecutivas en el mismo

⁵⁶ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* p. 141.

⁵⁷ *Idem.*

artículo fracción I y jurisdiccionales, en el propio artículo 115 fracción II, a partir de las reformas de diciembre de 1999.⁵⁸

De todas las formas de gobierno señaladas, la más apegada a nuestro sistema es la del gobierno por presidente y ayuntamiento, por lo que existe cierta coincidencia entre los autores señalados, con excepción de José René Olivos campos que incluye en algunos casos la de usos y costumbres.

⁵⁸ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* p. 141.

CAPÍTULO III

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

Es preciso señalar que aunque el municipio forma parte de los órdenes de gobierno de México, como lo establece el artículo 115 constitucional, que lo considera un orden de gobierno, éste no expide sus propias leyes, sino que es la Ley Orgánica Municipal expedida por las legislaturas de los Estados, la que establece las normas que lo regulan.⁵⁹

Para analizar los antecedentes de la figura municipal en México, se recurrirá al estudio de diversos ordenamientos, donde ya el municipio era considerado como un ente jurídico, incluyendo sólo los aspectos relevantes.

3.1 La Constitución de Cádiz y el municipio

Esta carta fundamental fue un documento inspirado por la ideología promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, al tratar de restaurar y transformar al régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Dicha Constitución fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre en la Nueva España. En este documento constitucional se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica del gobierno, así

⁵⁹ [Http://biblio.juridicas.unam.mx](http://biblio.juridicas.unam.mx) p.1519.

como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no lo hubiera.⁶⁰

La Constitución Gaditana en el capítulo en su capítulo I regula los ayuntamientos, en su artículo 309 que a la letra dice...” Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos...”⁶¹

La Constitución de entrada ofrecía grandes facilidades para formar ayuntamientos, pues se basaba en un criterio demográfico, comprendido en el artículo 310, que establecía que aquellos pueblos que contasen con mil almas podrían formar uno, cifra suficiente para contar con autoridades civiles constitucionales propias.⁶²

Se puede corroborar que desde la mencionada constitución, se pretendía regular a los ayuntamientos para que estos fueran los legítimos representantes de la población.

La Constitución establecía que cualquier pueblo de por lo menos mil habitantes debería contar con un ayuntamiento, y los miembros de éste serían nombrados “por elección en los pueblos,

⁶⁰ DE LA TORRE TORRES, Rosa María. *Estudios Municipales: una visión desde México y España*, Morelia, UMSNH, 2008, p. 23.

⁶¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA, MADRID, 1920, p. 89.

⁶² GUTIÉRREZ CHÁVEZ, Héctor, “*Las angustias de Alvino de Amaro, alcalde de Carácuaro en 1824*” Morelia, secretaría de cultura, 2011. p. 34.

cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación”. Por lo que la elección era directa y anual; los ciudadanos elegían a un determinado número de electores que decidían quienes ocuparían los cargos del ayuntamiento. Los alcaldes debían cambiar cada año, los regidores duraban en su encargo año y medio, igual procuradores y síndicos, no permitiéndose la reelección inmediata.⁶³

Derivado de lo anterior resulta de interés el transcribir el artículo 321 de la Constitución de Cádiz, misma que asignaba a los ayuntamientos tareas de diversa índole:

Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

⁶³ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Derecho Municipal*. p. 38.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la calidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.⁶⁴

La Constitución de Cádiz creó en México la institución de los jefes políticos, quienes actuaron durante el siglo XIX y la primera década del siglo XX, eran los intermediarios o el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y los gobernadores de los Estados.⁶⁵

3.2 El Plan de Iguala

Uno de los resultados jurídico-políticos del movimiento insurgente en México fue la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821, en el que se establecía la independencia del

⁶⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA, p. 89, 90, 91.

⁶⁵ [Http://biblio.juridicas.unam.mx](http://biblio.juridicas.unam.mx) p.1519.

país, así como su forma de organización que era una monarquía constitucional en la que ya se reconocía la existencia de los ayuntamientos, dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución de Cádiz.⁶⁶

3.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

En el México Independiente los ayuntamientos fueron los principales protagonistas para la conformación del Congreso constituyente del nuevo estado mexicano; hablándose por primera vez de la existencia del municipio con la denominación de mexicano. En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, Iturbide suscribe el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano estableciendo que las elecciones de los ayuntamientos se llevarían de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento, nombrando a un jefe político por cada provincia, confirmando de esta manera el régimen municipal de la Constitución de Cádiz.⁶⁷

3.4 La Constitución de 1824 y el municipio

El 4 de octubre de 1824, al aprobarse el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, se estableció como forma de gobierno la República Federal. En la primera Constitución del México independiente en el artículo 4 se manifiesta: “La Nación Mexicana

⁶⁶ DE LA TORRE TORRES, Rosa María. *Op. Cit.* p. 24.

⁶⁷ *Idem.*

adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Por lo que México se convirtió en un país integrado por diecinueve Estados, cuatro territorios y un Distrito Federal”. Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.⁶⁸

Como se observa en la Constitución de 1824 no se hace ninguna referencia a la forma de gobierno de la institución municipal. Ello se debió tal vez a que la situación política obligó a los federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar los Estados, dejando de lado la legislación de los municipios. Con esto se deja en absoluta libertad a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones, según el artículo 161 fracción I con la salvedad de que no se opusieran a esta Constitución, como se observa a continuación:⁶⁹

ART. 161. Cada uno de los Estados tiene obligación:

I. De organizar su Gobierno y administración interior, sin oponerse a ésta Constitución ni al Acta Constitutiva.

Ello dio oportunidad para que los Estados se dieran a sí mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad. Por tanto, en lo que respecta a las cuestiones

⁶⁸ DE LA TORRE TORRES, Rosa María. *Op. Cit.* p. 24.

⁶⁹ [Http://biblio.juridicas.unam.mx](http://biblio.juridicas.unam.mx) p. 1521.

municipales, los ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que regían desde la época de la Colonia que por no oponerse a la nueva Constitución no fueron derogadas. Al respecto Ovalle Favela expresa: “Durante la vigencia de la Constitución de 1824, aunque esta no reguló específicamente el régimen municipal, las Constituciones y Leyes de los Estados se encargaron de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz.”⁷⁰

3.5 El municipio de las bases orgánicas de 1836

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, las cuales dieron las bases del funcionamiento del nuevo régimen centralista. A través de esta legislación se dividió el territorio de la República en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que sus representantes fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de los departamentos así como en los puertos con más de cuatro mil habitantes y en los pueblos con más de ocho mil.⁷¹

⁷⁰ DE LA TORRE TORRES, Rosa María. *Op. Cit.* p. 24.

⁷¹ *Idem.* p. 25.

Dicha Constitución señalaba en sus artículos del 22 al 31 lo siguiente:

Art. 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había 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.

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.

24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.

II. Vecino del mismo pueblo.

III. Mayor de veinticinco años.

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

25. Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación popular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común...

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

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

28. Para ser juez de paz se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos

II. Vecino del pueblo

III. Ser mayor de veinticinco años

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

En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad pública y de la policía, y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.

30. *Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos, son concejiles; no podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.*

31. *Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás.*⁷²

La vigencia de la Constitución centralista de 1836 fue muy accidentada y en los años subsecuentes se sucedieron múltiples

⁷² RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* pp. 112,113.

enfrentamientos y tensiones entre los federalistas y centralistas. Este alineamiento coincidía en lo fundamental con la división entre conservadores y liberales, respectivamente. Con objeto de traducir las diferencias en soluciones que se pudieran incorporar a la Constitución se pretendió hacerles reformas aun antes de que transcurrieran los seis años que ella preveía para que se le pudieran introducir alteraciones. Uno de los temas de mayor controversia era la supresión del Supremo Poder Conservador que había implantado en aquel texto constitucional.⁷³

3.6 El Municipio en La Constitución de 1857

En esta Constitución se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular. El artículo 72 menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales. En el artículo 31 estipula que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta dependencia económica. Mientras que el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. Derivado de ello se pone en evidencia que eran los Estados de la Federación quienes normaban y reglamentaban los regímenes municipales.⁷⁴

⁷³ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Derecho Municipal*. p. 46.

⁷⁴ DE LA TORRE TORRES, Rosa María. *Op. Cit.* p. 25.

Esta Constitución reformista no elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades, y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios para establecer la forma popular de la elección de las autoridades municipales en los siguientes términos.

*Art. 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:
Fracción I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.⁷⁵*

El artículo 109 de esta Constitución reproduce el artículo 110 del proyecto de 1856. El artículo 117 establece la regla de competencia entre la Federación y los Estados, mediante la cual los Estados se reservaron todas las facultades no señaladas para la Federación, por lo que únicamente regula el gobierno interior del Distrito Federal y los territorios federales. La fracción IV del artículo 72, señala que dicho Distrito y territorios federales se gobernarán por Ayuntamientos y que se elegiría popularmente a sus autoridades municipales, respetándose el gobierno interno de las entidades federativas, el cual sería regulado por los propios Estados.⁷⁶

Por su parte Teresita Rendón Huerta Barrera, señala que esta Constitución tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla. Pese a que no se eleva al rango constitucional el régimen

⁷⁵ [Http://biblio.juridicas.unam.mx](http://biblio.juridicas.unam.mx) p. 1522.

⁷⁶ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *Op. Cit.* p. 91.

municipal, el Constituyente hizo referencia al mismo.⁷⁷ Resultando de importancia mencionar que el Plan de Ayutla simplemente pedía instituciones democráticas. Con este Plan se destituye al dictador Santa Anna y a las autoridades que vulneraron las libertades del pueblo. También se reivindica la vigencia absoluta de las garantías individuales.⁷⁸

CAPÍTULO IV

REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

⁷⁷ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* p. 115.

⁷⁸ [Http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2389/21.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2389/21.pdf).p. 639.

El municipio que perfila la Constitución de 1917 tampoco es sólo un ente administrativo que en exclusiva presta servicios públicos para atender necesidades colectivas de orden material. Por lo que desde entonces el ayuntamiento es considerado el órgano máximo de un municipio, visto como un cuerpo de representación política, un verdadero cuerpo gubernativo cuya conformación emana del sufragio ciudadano.⁷⁹

El municipio mexicano es un ente territorial de naturaleza política-administrativa a la vez, como se señala en el primer párrafo del artículo 115, donde se manifiesta que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Se trata de una modalidad de descentralización política y administrativa: un municipio en un ente político por la manera como se integran sus órganos, por sus funciones gubernamentales y por su carácter efectivo; es administrativo porque presta servicios públicos y tiene a su cargo actividades de carácter técnico para cubrir las necesidades de los administrados municipales.⁸⁰

Desde el punto de vista político, el municipio está revestido de libertad (“libertad municipal”), que denota un margen de autarquía en el uso y reglamentación de sus competencias, distinta de la autonomía de los Estados y de la soberanía popular y nacional. En el terreno de lo administrativo, el municipio cuenta con la llamada autonomía orgánica para ejercer por sí las competencias y

⁷⁹ Biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/898/5pdf. p. 51.

⁸⁰ *Idem.*

oponerlas jurídicamente a cualquier orden de gobierno que pretenda usarlas.⁸¹

Dentro del movimiento social de 1910-1917, la libertad municipal fue una de las causas por la que se luchó durante ese movimiento. *El Plan del Partido Liberal Mexicano*, el 1° de julio de 1906 tenía el propósito de consagrar la libertad municipal; por lo que señalaba en los artículos 45 y 46 la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios.⁸²

Moisés Ochoa Campos, señalado por Eduardo López Sosa, señala que durante el siglo XIX durante la dictadura de Porfirio Díaz, los ayuntamientos padecieron la injerencia del poder central, de los prefectos, jefes políticos, subprefectos en menoscabo de su libertad y de su autonomía, por ello, se convierte la lucha por la libertad municipal en un postulado para el establecimiento de la democracia, aboliendo las jefaturas políticas e instaurando el municipio libre en México.⁸³

La autonomía municipal fue incluida como un principio básico en los planes de San Luis y de Guadalupe, mismos que sirvieron de base para que Venustiano Carranza expidiera por decreto la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857, mejor conocida como

⁸¹ Biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/898/5pdf. p. 51.

⁸² DE LA TORRE TORRES, Rosa María. *Op. Cit.* p. 26.

⁸³ LÓPEZ SOSA, J. Eduardo. *Op. Cit.* p. 60.

Ley del Municipio Libre.⁸⁴ Siendo Carranza uno de los revolucionarios que más concretó las soluciones al problema municipal, estableciendo los principios sobre los cuales debería desarrollarse el Municipio mexicano. El Municipio es sin duda una de las grandes conquistas de la revolución, siendo la base del gobierno libre, conquista que no sólo dio libertad política a la vida municipal, sino también libertad económica al tener fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades.⁸⁵

La Ley del Municipio Libre, fue una adición al Plan de Guadalupe, mismo que permitía el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional. Para lo cual se reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857, quedando de la siguiente manera:

Artículo 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del Estado.

Desde el punto de vista Constitucional, los ayuntamientos, como órganos de gobierno, gozan de autonomía en cuanto a su régimen interior y son libres en cuanto a la administración de su

⁸⁴ CARPIZO, Jorge y MADRAZO Jorge, *Derecho Constitucional. Introducción al Derecho Mexicano*, Cit. por López Sosa, Eduardo. *Op. Cit.* p. 60.

⁸⁵ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *Op. Cit.* p. 101.

hacienda. Sin embargo la autonomía y la libertad municipal que se estipulan en el texto constitucional son relativas al verse seriamente limitadas por el marco jurídico secundario –leyes orgánicas municipales, por ejemplo- que las regula y que emana directamente de las legislaturas locales.⁸⁶

Las atribuciones de los Congresos locales sobre los ayuntamientos se pueden clasificar en tres tipos: político-electorales, hacendarias y administrativas. Las primeras se refieren a las facultades sobre la integración de los ayuntamientos y a mandatos e injerencias sobre decisiones de los mismos. Las segundas a la conformación, administración y fiscalización del patrimonio y hacienda municipales. Y, finalmente, las terceras son atribuciones relativas a las funciones sustantivas y adjetivas de los gobiernos municipales, como los servicios públicos y la administración interna.⁸⁷

Por su parte J. Eduardo Andrade Sánchez, señala que el proyecto de Carranza queda resumido en el siguiente párrafo de la Constitución:

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 e los estados y, por ende,

⁸⁶ DE LA TORRE TORRES, Rosa María. *Op. Cit.* p. 27.

⁸⁷ *Idem.*

del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que se 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.⁸⁸

Teresita Rendón Huerta Barrera, realiza un análisis de la Constitución de 1917, señalando que una vez derrocado Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional que respondería a las fuerzas revolucionarias triunfantes. Por lo que se instaló en Congreso Constituyente en Querétaro que dio origen a la Constitución política de 1917 vigente.⁸⁹

El mencionado Constituyente, llevó a la Constitución, el principio de la libertad municipal, rectificando la posición en materia municipal de las Constituciones liberales, por lo que se establece que el Municipio libre constituía “la diferencia más importante respecto de la Constitución de 1857”. Aludiendo el establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política

⁸⁸ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Derecho Municipal*. p. 57.

⁸⁹ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* p. 117.

y municipal de los estados y por consecuencia del país.⁹⁰ Por lo que se somete a votación el siguiente texto:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*
- 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 señal 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.
Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*

⁹⁰ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* p. 117,118.

*El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán al mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente...*⁹¹

Los principios asentados en el texto propuesto eran contradictorios e incongruentes, ya que se dejaba a cada Legislatura estatal el señalamiento de los ingresos privando al municipio libre de la potestad tributaria. Dando también lugar a polémicas la competencia que se otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los problemas relativos a la hacienda entre el municipio y la entidad federativa. Por lo que después de un gran debate se acordó que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.⁹²

Como se puede observar, a pesar de los defectos y contradicciones antes señalados, Venustiano Carranza logró la inclusión del municipio en el régimen Constitucional, marcando una permanencia en nuestro orden jurídico, dando prioridad a la estructura política y a la función democrática en el país, dándose con ello cambios sustanciales a la libertad municipal, necesaria para satisfacer las necesidades prioritarias del Municipio.

⁹¹ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* p. 117.

⁹² Diario de los debates, citado por RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Op. Cit.* pp.118, 119.

De las reformas que se han realizado al artículo 115 a partir de su establecimiento en la Constitución puede observarse que casi todas ellas contribuyen a enriquecer la democracia en cuanto al aspecto electoral se refiere. Por lo demás fueron restringidas, al concentrarse en aspectos que no beneficiaron directamente al municipio en comparación con las reformas de 1983, promovida por el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, y la del 2000.

Por lo que el artículo 115 es parte esencial de la política del fortalecimiento del federalismo; del arraigamiento del proceso democrático, mejorando la capacidad administrativa y el poder público, junto con la mejoría económica. Las reformas realizadas ofrecen la participación democrática a nivel local; y como parte del esquema federalista exige distribución de facultades administrativas, ejecutivas y fiscales, llevando a una verdadera descentralización. También es importante destacar que este modelo implica para el municipio una apertura a la vida política del país, con las ventajas y limitaciones que ello supone.⁹³

Por tanto el órgano municipal surge por primera vez en la legislación mexicana en el artículo 115, título quinto, bajo el nombre de los Estados de la Federación, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* publicada el 5 de febrero de 1917 y de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación a la fecha a partir de 1917 se han llevado a cabo 13 reformas al artículo 115 Constitucional, que han modificado a la figura municipal en el país.

⁹³ Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, pág. 104.

Ya que en su texto original se regulaba la organización de los Estados de la Federación y se reconocía al municipio como un organismo autónomo con personalidad jurídica.

José René Olivos Campos, señala que las modificaciones al artículo 115 Constitucional relativas al municipio lo regulan o facultan para ejercer atribuciones con las entidades federativas, constituyendo una de las tendencias jurídicas a la descentralización del Estado.⁹⁴

4.1 Primera reforma. 20 de agosto de 1928

La primer reforma al artículo 115 Constitucional establece normas destinadas a regular las legislaturas de los Estados, no aportando beneficio alguno al municipio, ya que sólo prescribe el mínimo de diputados que deba contener casa Congreso de las Entidades Federativas, de acuerdo a los habitantes de cada Estado, donde se dispone que serán siete diputados para la población que tenga 400 mil habitantes, nueve las que excedan este número y no llegue a los 800 mil y once cuya población sea superior a la cifra última mencionada.⁹⁵

4.2 Segunda reforma. 29 de abril de 1933

La segunda reforma dispone que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente no

⁹⁴ OLIVOS CAMPOS, José René. *La Gobernabilidad Democrática Municipal en México*. p. 53.

⁹⁵ OLIVOS CAMPOS, José René. *Derecho Municipal*. p. 29.

puedan ser reelectos para el periodo inmediato. Al establecerse este principio de no reelección, se cumple la demanda política y social de la Revolución mexicana, misma que se amplió y aplicó para la renovación de los ayuntamientos, dicha prohibición se estableció en las adiciones a la fracción III. Incorporando a la fracción I del artículo 115 constitucional el siguiente texto:

“Los Presidentes Municipales, Regidores, los Síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”.

Mientras que a la fracción III, se adicionó la prohibición de la no reelección de los gobernadores y legisladores locales.

4.3 Tercera reforma. 8 de enero de 1943

Instituye la ampliación del mandato de los Gobernadores de los Estados a seis años, quedando prescrita en el párrafo tercero de la fracción III, que a la letra dice: “Los Gobernantes de los Estados no podrán durar en su cargo más de 6 años” Esta disposición modificó la duración de los gobernadores, pasando de cuatro a seis años.⁹⁶ Dicha reforma no aporta beneficio alguno al municipio, ya que sólo se otorga la ampliación al periodo gubernamental del Estado.

⁹⁶ OLIVOS CAMPOS, José René. *Derecho Municipal*. p. 29.

4.4 Cuarta reforma. 12 de febrero de 1947

Incluyó una adición a la fracción I, “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. Esta adición reconoce el derecho político de sufragio de las mujeres, así como para ser electas en los cargos de elección popular municipal.

La referida reforma fue iniciativa del Presidente Miguel Alemán, en la que destaca que “... la mujer intervenga en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros de los ayuntamientos, tanto para elegir a los municipios o regidores como para ser nombrada para estos cargos...”⁹⁷

Al darse por primera vez en la historia un lugar a la mujer donde se le reconocen sus derechos electorales, se da un paso importante hacia la democracia; si bien la reforma no aporta beneficio directo al municipio en cuanto a su funcionalidad, es importante señalar que el hecho de hacer partícipe a la mujer dentro de las contiendas electorales significa un avance en pro de la democracia gubernamental.

4.5 Quinta reforma. 17 de octubre de 1953

Esta reforma derogó el párrafo adicionado en la fracción I de la cuarta reforma efectuada en 1947 referido anteriormente. Esto se

⁹⁷ OLIVOS CAMPOS, José René. *Derecho Municipal*. p. 29.

debió a que en el mismo año de 1953, el artículo 34 constitucional, se reformó para otorgar plenos derechos ciudadanos a las mujeres para participar en las elecciones federales, estatales y municipales.⁹⁸

4.6 Sexta reforma. 6 de febrero de 1976

La señalada reforma adicionó las fracciones IV y V, con el objeto de que el municipio estuviese en posibilidades de efectuar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, sobre las materias de regulación de asentamientos humanos, desarrollo urbano y con-urbanización, quedando de la siguiente manera:

“IV. Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia”.

“V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de competencias, plantearán y regularán de manera conjunta y

⁹⁸ OLIVOS CAMPOS, José René. *Derecho Municipal*. p. 29.

coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Esta reforma fue promovida por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, quien proponía que los municipios contaran con las atribuciones para regular los procesos de crecimiento urbano que tienden a generarse a escala nacional, pero de manera concertada y coordinada con las acciones de los órdenes de gobiernos Federal y estatales.⁹⁹

Si se ahonda en esta reforma que si bien pretendía regular los procesos de crecimiento urbano para que se dieran de una forma concertada y coordinada, se llega a la conclusión de que no se ha llevado o efectuado al pie la letra, debido a que se ha permitido por parte de autoridades municipales infinidad de asentamientos humanos que son otorgados por presiones políticas de grupos minoritarios, incumpliendo con ello el mandato constitucional.

4.7 Séptima reforma. 6 de diciembre de 1977

En ella se adiciona un párrafo a la fracción III, estableciendo el sistema de representación proporcional en la elección de diputados de las legislaturas estatales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, cuya población rebasase los trescientos mil habitantes. Esta reforma fue promovida por el entonces Presidente José López Portillo, con el

⁹⁹ OLIVOS CAMPOS, José René. *Derecho Municipal*. pp. 32,33.

objeto de promover la pluralidad política en las instituciones gubernamentales, considerando el ingreso de la representación minoritaria de los distintos actores políticos participantes en el sistema político local.¹⁰⁰

Esta reforma viene a complementar la primera reforma al artículo 115 constitucional del 20 de agosto de 1928, en la que la designación de diputados deberá ser de acuerdo al número de habitantes, y en la antes mencionada se agrega el sistema de representación proporcional con la finalidad de dar cabida a los partidos pequeños.

4.8. Octava reforma. 3 de febrero de 1983

Se precisan las atribuciones municipales y regulan las relaciones de las autoridades del Estado y las del Municipio, por lo que la mencionada reforma reguló diversas materias respecto a servicios públicos, seguridad jurídica, hacienda municipal, desarrollo urbano, y relaciones laborales.

En cuanto a los *servicios públicos*, se estipula que los servicios que corresponden a la competencia municipal, como lo son: el agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; se dejan al libre albedrío de las

¹⁰⁰ OLIVOS CAMPOS, José René. *Derecho Municipal*. pp. 32,33.

autoridades locales, de acuerdo a las necesidades diversas de los municipios y según sus posibilidades económicas.

Respecto a la *seguridad jurídica a los integrantes de los ayuntamientos*, se establece la facultad que tienen las entidades federativas para intervenir en los casos en que no existiera Ayuntamiento en algún municipio, o se declarasen desaparecidos, suspendidos o revocados los poderes; por lo que surge la necesidad del establecimiento de reglas para lograr la independencia del Ayuntamiento, el ejercicio de la autonomía política del Municipio, la protección de las autoridades municipales de intervenciones ajenas al mandato dado por el pueblo, en resumen, esta reforma tiene la finalidad de implantar la seguridad jurídica de los Ayuntamientos y sus miembros.¹⁰¹

En cuanto a la *representación proporcional*, se dispuso que todos los ayuntamientos deben estar integrados con representantes de mayoría proporcional, estableciendo que en todas las entidades federativas era menester introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, con el objeto de que los integrantes del mismo representen la voluntad popular, tanto de las mayorías como de las minorías; implementando un sistema electoral mixto en que las minorías tuviesen una representación proporcional, un sistema para

¹⁰¹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. pp. 130,131.

fortalecer la participación plural y democratizar la gestión de los Ayuntamientos.¹⁰²

Con referencia a la *hacienda municipal*, era necesario encontrar una fórmula que garantizara al Municipio los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones que facilitaran su desarrollo y sobre todo asegurar el ejercicio real de su libertad; por lo que la reforma de 1983 trata de implementarlo devolviendo los ingresos que le corresponden, para lo cual señala lo siguiente:

1. Las fuentes de sus bienes.
2. Las contribuciones sobre la propiedad raíz
3. Las participaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos que proporcione.

Se deja el libertad a los legisladores locales para que establezcan otros ingresos en favor del municipio y para garantizarla libertad económica del municipio se establece que las fuentes e ingresos no podrán ser limitados por las leyes federales. Se dispone que los legisladores de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y analizarán la cuenta pública.

De acuerdo al *orden jurídico*, esta reforma reviste al Ayuntamiento de facultades reglamentarias, mismas que debe tener

¹⁰² ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. pp. 131.

el Municipio para otorgarse su propia normatividad y que las decisiones tomadas por él sean plasmadas en leyes, para que los miembros del municipio las cumplan y las respeten.

En cuanto refiere al apartado del *desarrollo urbano*, la reforma dotó al Ayuntamiento en su fracción V del artículo 115 Constitucional, lo siguiente:

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación de 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.

En su última modificación respecto de las relaciones laborales dentro de la figura municipal se establece en la fracción IX que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados, basándose en lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional. Además señala que los municipios deben observar las mismas reglas para todos sus trabajadores.¹⁰³

¹⁰³ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. pp. 136,140.

4.9 Novena reforma. 17 de marzo de 1987

Excluye del artículo 115 constitucional, las disposiciones que regulan los asuntos propios de los Estados relativas a los gobernadores, a los legisladores locales, a las relaciones entre los gobiernos de los Estados y sus trabajadores, así como la facultad para realizar convenios entre la federación y los estados, y a su vez éstos con los municipios, mismas que se cambian al artículo 116 constitucional y se deja en el texto del artículo 115 exclusivamente para cuestiones en materia municipal.¹⁰⁴

Como se observa en la mayoría de las reformas que se dan al artículo 115 constitucional, no todas van enfocadas a otorgar beneficios al municipio, sino que dan atribuciones a gobernadores, diputados y en parte al municipio al concederle la realización de convenios con la federación y el estado.

4.10 Décima reforma. 23 de diciembre de 1999

Publicada en el *Diario Oficial de la federación*, entra en vigor en marzo de 2000, misma que tuvo por objeto adecuar el marco constitucional a la realidad actual del Municipio Mexicano.

Uno de los puntos más relevantes de esta reforma, fue el fortalecimiento del ayuntamiento como un órgano de gobierno y no solamente como había sido considerado un órgano administrativo.

¹⁰⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. pp. 136,140.

Por primera vez se le reconoce la facultad de gobernar y no sólo de administrar a través de los ayuntamientos, por lo que se fortalece al municipio con personalidad jurídica y a la vez autonomía administrativa. De igual manera señala la no intervención de intermediarios entre el Municipio y el Estado. Se establece que el ayuntamiento estará integrado por un Presidente municipal y el número de regidores y síndicos que señale la ley, para garantizar la integración de un órgano colegiado de gobierno.

Dentro de su función administrativa, establece atribuciones al ayuntamiento para que de acuerdo con la normatividad municipal, aprueben los bandos, los reglamentos, en general disposiciones administrativas de carácter general respectivas a su jurisdicción. Además de conferírsele la organización de la administración pública municipal, regule las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Esta reforma en materia hacendaria señala también ciertas atribuciones patrimoniales que se le otorgan al Municipio; además de que se le permite proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas que apliquen a los impuestos y favorezcan el cobro de las contribuciones. Otro aspecto es que se fortalece la libertad de los Ayuntamientos para disponer de la totalidad de los recursos que integra su hacienda, para que otros niveles de gobierno no decidan sobre el presupuesto municipal. También se modificó lo referente al agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de

aguas residuales, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, calles, parques y jardines, así como la seguridad pública, policía preventiva, municipal y tránsito.

En materia de desarrollo urbano señala que para dar certidumbre y precisión jurídica se precisa que el municipio concurre en la planeación regional; en los programas ecológicos y de protección al ambiente y en la materia de transporte público, en su ámbito jurisdiccional.

Con relación relativa al mando de la policía preventiva municipal, señala que es el Presidente municipal a quien se le da la atribución para el mando, mima que estará bajo sus órdenes. No obstante, en ocasiones deberá acatar órdenes del Gobernador del Estado en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público. Por lo que respecta al Ejecutivo federal tendrá el mando de la policía local en los municipios donde resida habitual o transitoriamente.

Trascendencia de la reforma:

- I. Se reconoció al municipio la facultad de gobernar y no sólo de administrar, a través de su ayuntamiento.
- II. Se reconocieron nuevas competencias exclusivas del municipio en materias de servicios públicos.
- III. Se reconoce al municipio como ámbito de gobierno, relacionándolo directamente dentro del esquema federal.

- IV. Se protegió al municipio no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos, o a los que de por sí se generen como dependencias de los estados.
- V. Se creó una figura de leyes estatales en materia municipal delimitadas a un objeto, cuyo contenido se enumeró en cinco incisos, entre los que se destacó el que la Ley no pudiera ir más allá del objeto Constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (materialmente legislativas) de los ayuntamientos.
- VI. Se destacó para la desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal, o la realización de actos que comprometieren al municipio más allá del periodo del ayuntamiento que se trate, dichas determinaciones no serían a cargo de las legislaturas de los estados, sino de las dos terceras partes del ayuntamiento.
- VII. Se actualizaron algunos conceptos de la Fracción III, destacando que las materias allí enumeradas, son por principio, competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el Estado. Es decir, a manera de ejemplo que el agua potable, obra pública (calles, jardines y su equipamiento), policía preventiva, etc., son servicios exclusivamente prestados por los municipios y ya no concurrentes con los Estados, salvedad del mecanismo de subsidiaridad que más adelante se explica.
- VIII. Las materias exclusivamente municipales se entienden en su doble carácter de función: como obra de gobierno y

como un servicio público en su caso, bajo responsabilidad administrativa de sus gobiernos municipales. Un ejemplo de lo anterior se da en materia de agua potable o limpia; no se trata de sólo prestar el servicio sino de que las autoridades ejerzan su función reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etc.

- IX. Se estableció un mecanismo subsidiario, mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos, a diferencia del texto anterior, en donde los municipios dependían verticalmente de la voluntad del Congreso local para conservar o no, una competencia.
- X. Se eliminó la limitante para que la asociación de municipios de distintos Estados pudiera darse, al menos, en la prestación de servicios o ejercicios de funciones compartidas dentro de una misma circunscripción territorial.
- XI. Se incorporó el pago del predial al sector paraestatal federal, así como de los bienes públicos utilizados por particulares mediante la figura de la concesión.
- XII. Se garantizó para los municipios, el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolos para proponer a las legislaturas de los Estados por cada Municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales.

- XIII. Se garantizó que los recursos que integran la Hacienda Municipal serían ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.
- XIV. Se reordeno la Fracción V, actualizando conceptos de materias concurrentes, tales como el transporte, planeación del desarrollo regional y ecología.
- XV. Se resolvió a favor de los presidentes municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de estas con los gobernadores, sólo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.¹⁰⁵

4.11 Onceava reforma. 14 de agosto de 2001

Adiciona a la Fracción III lo siguiente: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”. Esta modificación forma parte de las reformas constitucionales en materia de los derechos y cultura indígenas.¹⁰⁶

4.12 Doceava reforma. 18 de junio de 2008

La señalada reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, reformó la Fracción VII, quedando de la siguiente manera:

¹⁰⁵ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, p. 43.

¹⁰⁶ OLIVOS CAMPOS, José René, *La gobernabilidad democrática municipal en México*. p. 47.

“VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la ley de seguridad pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”.

Este apartado ya se había considerado en la reforma de 1999, por lo que se está repitiendo al ser insertada nuevamente, donde ya el presidente municipal tenía el mando de la policía preventiva, sin embargo, menciona que en casos de fuerza mayor como pandemias o catástrofes naturales como terremotos, huracanes, etc., será el gobierno del Estado quien asuma el mando de la mencionada policía.

4.13 Treceava reforma. 24 de agosto de 2009

Publicada mediante decreto, consigna que “Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución”. Mismo que nos habla del principio de legalidad presupuestaria; remuneración de funcionarios públicos.

Esta adición obliga a los ayuntamientos a establecer un límite máximo para las percepciones de los servidores públicos municipales, mismo que queda consignado en el presupuesto de egresos anual, que aprueben los ayuntamientos, de acuerdo con los tabuladores de remuneraciones a los servidores públicos municipales, de acuerdo a la disponibilidad de ingresos autorizada por el Congreso local; de la misma manera deberán apegarse a lo señalado por el artículo 127 Constitucional que consigna:

“...Los servidores públicos de la federación, de los Estados, del Distrito federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. (Reformado en su integridad mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 24 de agosto de 2009)

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción

de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la república en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la república en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que estas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

*VI. El congreso de la unión, las legislaturas de los estados y la asamblea legislativa del distrito federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo”.*¹⁰⁷

Una vez analizadas las diversas reformas constitucionales al artículo 115, se considera que las dos más importantes son la de 1983 y la de 1999 publicada en el 2000, mismas que vienen a fortalecer al municipio en diferentes esferas de su competencia, donde por primera vez se reconoce al municipio como una instancia de gobierno, y que por tanto, será gobernado por un ayuntamiento como lo señala la fracción I, que a la letra dice: “... Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine...”

Si bien desde 1917 a la fecha se han llevado a cabo trece reformas al artículo 115 constitucional, éstas han concedido

¹⁰⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

prerrogativas en cuestiones electorales en su mayoría, y la de 1947 aunque no otorga atribuciones al municipio, se considera de importancia ya que se establece en la fracción I que en las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. Esta adición reconoce el derecho político de sufragio de las mujeres, así como para ser electas en los cargos de elección popular municipal.

CAPÍTULO V

MECANISMO DE CONTROL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

5.1 La participación ciudadana como control del gobierno municipal

La participación ciudadana es un componente esencial de la democracia, que permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones, por lo que se puede hablar de ciudadanía civil, asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de expresión, de pensamiento, religión, de propiedad); de ciudadanía política, que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho a participar como elector y ser electo, a través del sufragio universal.

Silvia Bolos argumenta que en la actualidad el término participación es utilizado para explicar la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven los asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas y en algunos casos la gestión de recursos.¹⁰⁸

La participación ciudadana en el gobierno municipal se expresa por la democracia participativa, que es una de las preocupaciones que se inscribe en las democracias representativas contemporáneas; es la falta de plenitud de la participación en los

¹⁰⁸ Biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/898/5pdf.

sistemas de representación, en los procesos que existen tanto en los sistemas políticos que la practican o en los regímenes políticos que la han instaurado en los países de América Latina y de Europa oriental.¹⁰⁹

En distintas disposiciones municipales se establece que el gobierno municipal debe de implementar la democracia participativa.

La ley de participación ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo, señala que la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos a intervenir y participar en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas, actos de gobierno y ordenamientos jurídicos; a partir del referéndum que es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos del Estado o Municipio expresan su aprobación o rechazo a leyes y decretos que expida el Congreso; a los decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos que expida el Gobernador; así como los bandos de gobierno o los reglamentos que emitan los Ayuntamientos.

El plebiscito que es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos del Estado o Municipio expresan su aprobación o rechazo a un acto o decisión del Gobernador o de los ayuntamientos que se considere trascendental para la vida pública y el interés social, y la iniciativa popular que es el derecho de los ciudadanos

¹⁰⁹ OLIVOS CAMPOS, José René, *ciencia política*, México, 2012, p. 77, 78.

michoacanos de iniciar leyes ante el Congreso, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establece la *Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo*. Mismos que se regirán por los principios de la democracia participativa, institucionalidad, libertad, corresponsabilidad, legalidad, transparencia, certeza, imparcialidad, objetividad, austeridad y eficiencia.¹¹⁰

Por su parte J. Eduardo Andrade Sánchez, refiere que la legislación municipal usualmente dedica algún apartado para promover la participación ciudadana, por lo que la *Ley Orgánica Municipal de Puebla* dedica en su capítulo XIX a la participación ciudadana, y prevé que los ayuntamientos promuevan la participación ciudadana, para fomentar el desarrollo democrático e integral del municipio, por lo que en cada municipio funcionarán uno o varios consejos de participación ciudadana, instancia básica, flexible y plural de participación ciudadana, como órganos de promoción y gestión social, auxiliar de los ayuntamientos, con las siguientes funciones y obligaciones:

- I. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- II. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social, y;

¹¹⁰ Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo

- III. Proponer al Ayuntamiento actividades, acciones, planes y programas municipales, o para modificarlos en su caso.¹¹¹

La Ley de participación ciudadana procurará que la integración de estos organismos queden incluidas personas de reconocida honorabilidad y que representen a los sectores más representativos de la comunidad y que deberán convocar a la sociedad para integrar dichos concejos de manera enunciativa y no limitativa en las diversas áreas de salud, educación, turismo, ecología, agricultura y ganadería, desarrollo indígena, impulso a las artesanías, fomento del empleo, personas discapacitadas y protección civil.¹¹²

La mencionada legislación trata de conceder la máxima autonomía a estos cuerpos colegiados al determinar que “en su organización, funcionamiento y supervisión prevalecerán los lineamientos del acto jurídico que los cree y sólo excepcionalmente podrá intervenir el ayuntamiento”¹¹³

La ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en su última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 13 de enero de 2012, en su título sexto dedica un capítulo a la participación ciudadana, en la cual establece lo siguiente al respecto:

¹¹¹ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Derecho Municipal*. p. 255, 256.

¹¹² *Idem*.

¹¹³ *Idem*.

Artículo 117. Los Ayuntamientos fomentarán la participación ciudadana, con el propósito de fortalecer el régimen de democracia participativa, vincular permanentemente a gobernantes y gobernados y propiciar la colaboración directa y efectiva de los ciudadanos en el cumplimiento de sus fines, mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal y cívico y para el beneficio colectivo del municipio.

Artículo 118. El Ayuntamiento, dentro de un período de noventa días naturales contados a partir de la fecha de instalación, convocará y participará en la constitución, organización y funcionamiento de los organismos de participación ciudadana, cuyo objeto será contribuir a la elaboración, vigilancia y cumplimiento de los planes y programas del Municipio, impulsar la colaboración y participación de sus habitantes y proponer al Ayuntamiento alternativas de solución para los problemas de sus localidades o regiones. Su ejercicio será por el periodo constitucional del ayuntamiento correspondiente.

El procedimiento de integración, la designación de sus miembros y sus funciones, serán determinados por el ayuntamiento con la participación de las organizaciones sociales del municipio y se sujetará a la Ley de la materia.

Artículo 119. Los Ayuntamientos podrán reglamentar la participación ciudadana democrática a través del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, bajo las siguientes consideraciones:

I. El referéndum es el proceso por medio del cual los electores del municipio manifiestan su aceptación o rechazo de las medidas de carácter general que aprueben las autoridades municipales, o bien promueven la aprobación de iniciativas populares rechazadas por el Cabildo. Puede ser convocado a iniciativa del Cabildo, por mayoría simple, o bien por la población local, bajo las condiciones que se establecerán en el Reglamento respectivo;

Una vez cubiertos los requisitos formales, son los electores del municipio los que, por medio del sufragio universal y secreto, resolverán sobre su aprobación o rechazo. Los resultados del Referéndum tienen carácter obligatorio para el Ayuntamiento;

José René Olivos Campos señala que el referéndum es reconocido por 24 entidades federativas, donde los máximos ordenamientos locales reconocen el derecho para participar a los ciudadanos, dichas entidades son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.¹¹⁴

II. El plebiscito es el procedimiento por medio del cual los electores de un municipio aprueban o rechazan actos de Gobierno, del Ayuntamiento incluyendo los nombramientos de encargados o responsables de un área de la administración Pública Municipal,

¹¹⁴ OLIVOS CAMPOS, José René, *ciencia política*. p. 108.

salvo los casos del Secretario, del Tesorero y el Contralor Municipal. Puede ser convocado a iniciativa del Cabildo o bien por la población local bajo las condiciones que se establecerán en el Reglamento Municipal respectivo. Los resultados del plebiscito serán obligatorios para el ayuntamiento.

Se reconoce el derecho a los ciudadanos para participar en el plebiscito en 25 entidades federativas, las cuales son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.¹¹⁵

III. La iniciativa popular es el derecho que tienen los ciudadanos de proponer ante la Autoridad Municipal la aprobación de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, así como la ejecución de programas específicos para el beneficio de la población municipal. Cubiertos los requisitos formales es el Cabildo el que por mayoría simple resuelve sobre la procedencia de la iniciativa. No podrán ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal, de egresos y la regulación interna de los órganos del municipio.

¹¹⁵ OLIVOS CAMPOS, José René, *ciencia política*. p. 108.

Sólo en dos Estados no otorgan derecho a los ciudadanos para participar en la iniciativa popular, como son Campeche y Nayarit.¹¹⁶

Dentro del artículo 120. Los Ayuntamientos promoverán permanentemente la participación ciudadana de la sociedad organizada en los comités de planeación del desarrollo municipal, de obra pública, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios de bienes muebles e inmuebles, en los consejos municipales para el desarrollo agropecuario, en las comisiones municipales de ecología y en los demás organismos municipales que de conformidad con las disposiciones que regulan su integración y funcionamiento.¹¹⁷

Artículo 121. Las asociaciones de habitantes serán organismos de participación y colaboración ciudadana en la gestión de demandas y propuestas de interés general.

El ayuntamiento convocará a estas asociaciones y a la ciudadanía en general, para la organización y funcionamiento de los organismos de participación ciudadana, cuyo objeto será contribuir al desarrollo municipal; así mismo se procurará que participen en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes y programas de desarrollo del municipio.¹¹⁸

¹¹⁶ OLIVOS CAMPOS, José René, *ciencia política*. p. 108.

¹¹⁷ *Idem*.

¹¹⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, última reforma del 13 de enero de 2012

Las leyes orgánicas municipales constituyen la columna vertebral de la regulación aplicable a los municipios en cada estado de la República, en las cuales se contemplan los principios contenidos en las legislaciones locales aplicables a la organización, el gobierno y funcionamiento de los municipios, así como dotar de lineamientos básicos a la administración pública municipal, desarrollando las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado.¹¹⁹

Quedando de esta manera contemplada la participación ciudadana en nuestro municipio con un fundamento legal para que el municipio convoque a los ciudadanos que deseen participar y su vez presentar propuestas que conlleven al mejoramiento de las políticas públicas aplicadas a la comunidad, las cuales deben redundar en un beneficio colectivo.

Para poder tener un marco comparativo respecto a la participación ciudadana se tomarán como referencia El Distrito Federal y los estados de Guanajuato, Aguascalientes para comparar las coincidencias o divergencias entre las mismas.

5.2 Mecanismos de control municipal en el Estado de Michoacán

La ley Orgánica municipal del estado de Michoacán, en su artículo 119, señala los siguientes:

¹¹⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Derecho Municipal*. p. 92.

I. El referéndum es el proceso por medio del cual los electores del municipio manifiestan su aceptación o rechazo de las medidas de carácter general que aprueben las autoridades municipales, o bien promueven la aprobación de iniciativas populares rechazadas por el Cabildo. Puede ser convocado a iniciativa del Cabildo, por mayoría simple, o bien por la población local, bajo las condiciones que se establecerán en el Reglamento respectivo;

Una vez cubiertos los requisitos formales, son los electores del municipio los que, por medio del sufragio universal y secreto, resolverán sobre su aprobación o rechazo. Los resultados del Referéndum tienen carácter obligatorio para el Ayuntamiento;

II. El plebiscito es el procedimiento por medio del cual los electores de un municipio aprueban o rechazan actos de Gobierno, del Ayuntamiento incluyendo los nombramientos de encargados o responsables de un área de la administración Pública Municipal, salvo los casos del Secretario, del Tesorero y el Contralor Municipal. Puede ser convocado a iniciativa del Cabildo o bien por la población local bajo las condiciones que se establecerán en el Reglamento Municipal respectivo. Los resultados del plebiscito serán obligatorios para el ayuntamiento.

- III. La iniciativa popular es el derecho que tienen los ciudadanos de proponer ante la Autoridad Municipal la aprobación de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, así como la ejecución de programas específicos para el beneficio de la población municipal. Cubiertos los requisitos formales es el Cabildo el que por mayoría simple resuelve sobre la procedencia de la iniciativa. No podrán ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal, de egresos y la regulación interna de los órganos del municipio.¹²⁰

5.3 Mecanismos de control municipal en el Distrito Federal

Para el Distrito Federal, de acuerdo con el Artículo 4: son instrumentos de Participación Ciudadana:

- I. El Plebiscito; es un instrumento de participación ciudadana mediante el cual el Jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.
- II. El Referéndum; es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o

¹²⁰ Ley Orgánica Municipal del estado de Michoacán.

rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa.

- III.** La Iniciativa Popular; es un instrumento mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal y los órganos de representación ciudadana a que hace referencia el artículo 5 de esta Ley, presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia.

- IV.** La Consulta Ciudadana; es el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos Ciudadanos, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.

- V.** La Colaboración Ciudadana; Los habitantes del Distrito Federal, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y las Organizaciones Ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y

Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

- VI.** La Rendición de Cuentas; Los habitantes de la Ciudad tienen el derecho de recibir de las autoridades señaladas en las fracciones I a III del artículo 14 de esta Ley, los informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos. Asimismo, las autoridades locales del gobierno rendirán informes por lo menos una vez al año y al final de su gestión para efectos de evaluación sobre su desempeño por parte de los habitantes del Distrito Federal.

Los informes generales y específicos a que se refiere este artículo se harán del conocimiento de los Comités y Consejos Ciudadanos.

- VII.** La Difusión Pública; Las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal están obligadas a establecer un programa semestral de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo en los términos de este Capítulo.

VIII. La Red de Contralorías Ciudadanas; es el instrumento de participación por el que los ciudadanos en general, los integrantes de los Comités Ciudadanos, el consejo del pueblo en coadyuvancia con la autoridad tradicional, de los Consejos Ciudadanos y de las organizaciones ciudadanas, voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública del Distrito Federal, para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.

IX. La Audiencia Pública; es el instrumento de participación por medio del cual los habitantes, los ciudadanos, los Comités Ciudadanos el Consejo del Pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas del Distrito Federal podrán:

- i. Proponer de manera directa al Jefe de Gobierno, a los Jefes Delegacionales y a los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos;
- ii. Recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la Administración Pública;

- iii. Presentar al Jefe de Gobierno o al Jefe Delegacional las peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la Administración Pública a su cargo, y
- iv. Evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.

En todo momento las autoridades garantizarán el derecho de petición de los ciudadanos, de manera ágil y expedita.

- X.** Los Recorridos del Jefe Delegacional; Los recorridos de los Jefes Delegacionales son un instrumento de participación directa para los habitantes de una demarcación, que les permiten formular a éste, de manera verbal o escrita, sus opiniones y propuestas de mejora o solución sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.
- XI.** Las Organizaciones ciudadanas; Para efectos de la presente Ley, se considerarán organizaciones ciudadanas a todas aquellas personas morales sin fines de lucro que cumplan con los siguientes requisitos:
 - i. Que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses de una de las colonias del Distrito Federal,

- ii. Que tengan reconocido en sus estatutos, al menos, alguno de los siguientes objetivos: estimular la participación ciudadana en la vida pública, bien actuando como cauce, mecanismo o instrumento de dicha participación, o bien implantando y desarrollando dichos mecanismos; gestionar, representar y defender ante los órganos de gobierno del Distrito Federal los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general, promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y a fortalecer su cultura ciudadana.
- iii. Las organizaciones ciudadanas tienen prohibido promover, participar o llevar a cabo actividades de carácter proselitista o electoral en favor de persona, fórmula o partido político alguno.

XII. La Asamblea Ciudadana; será pública y abierta y se integrará con los habitantes de colonia, los que tendrán derecho a voz y con los ciudadanos de ésta que cuenten con credencial de elector actualizada los que tendrán derecho a voz y voto.

También se escuchará a personas cuya actividad económica y social se desarrolle en la colonia en la que pretendan participar.¹²¹

¹²¹ Ley de participación ciudadana del Distrito Federal.

5.4 Mecanismos de control municipal en el estado de Aguascalientes

La Ley de Participación Ciudadana en su artículo tercero, considera los siguientes mecanismos:

- I. El Plebiscito. Es el Instrumento por medio del cual, los titulares del gobierno estatal o de los municipios, podrán consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a algunos actos o decisiones de los mismos, que en los términos de esta Ley sean trascendentales para la vida pública del Estado;

- II. El Referéndum. Es el instrumento de participación ciudadana directa por medio del cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo, previo a una decisión del Congreso del Estado sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de las leyes que son de la competencia legislativa del Congreso; y

- III. La Iniciativa Popular. Es el instrumento por medio del cual los ciudadanos del Estado, podrán presentar al Congreso del Estado proyectos de creación,

modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto a materias de su competencia.¹²²

5.5 Mecanismos de control municipal en el estado Guanajuato

La Ley de Participación ciudadana en el estado de Guanajuato, en sus artículos 21, 22 y 23 establecen que son mecanismos de control municipal los señalados dentro de la norma mencionada y que a continuación se enumeran:

- I. La Iniciativa popular; tendrá por objeto la presentación de iniciativas que propongan expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar leyes o decretos ante el Congreso del Estado; así como para expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar reglamentos ante el Ayuntamiento del Municipio.

- II. El Plebiscito; tendrá por objeto someter a consideración de los ciudadanos guanajuatenses la aprobación o rechazo de los actos o decisiones del Gobernador del Estado o de los Ayuntamientos que se consideren trascendentes para el orden público o el interés social de la Entidad o del Municipio. Asimismo, se aplicará para el caso de la erección de un nuevo Municipio.

¹²² Ley de participación ciudadana del estado de Aguascalientes.

- III. El Referéndum; tendrá por objeto someter a la aprobación o rechazo de los ciudadanos guanajuatenses las leyes expedidas por el Congreso del Estado, los reglamentos y las disposiciones de carácter general que expidan los Ayuntamientos.

- IV. El Referéndum constitucional; tendrá por objeto someter a la aprobación o rechazo de los ciudadanos guanajuatenses las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado de Guanajuato.¹²³

Respecto a la participación ciudadana al ser incluida en el la ley orgánica del municipio, brinda certeza al tomar en cuenta a los ciudadanos que quieran participar ya sea en forma individual o colectiva, aportando opiniones, observaciones, iniciativas, para que el ayuntamiento las estudie y vea la factibilidad de llevarlas a cabo, siempre en beneficio de la comunidad.

¹²³ Ley de participación ciudadana del estado de Guanajuato.

CAPÍTULO VI. PROPUESTA PARA EL CONTROL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Considero que todos los gobiernos municipales en México deben establecer en el Bando de Gobierno los mecanismos de participación ciudadana tales como: El referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la Consulta Ciudadana, la consulta ciudadana, la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, las organizaciones ciudadanas, la asamblea ciudadana y la revocación de mandato.

Entiendo por referéndum, la voluntad manifiesta de los electores de aceptar o rechazar la medidas de carácter general aprobadas por las autoridades municipales, así como promover iniciativas populares rechazadas por el cabildo. Tal sería el caso de la aprobación al incremento del 8% al agua potable, misma que ha tenido rechazo popular de varias organizaciones y asociaciones civiles.

Respecto del plebiscito, queda manifiesto que las autoridades municipales deben poner a consideración de la ciudadanía los actos y decisiones a realizar para conocer la aceptación o rechazo de la población.

En cuanto a la iniciativa popular, se debe contar con la aceptación de que la ciudadanía presente iniciativas, propongan,

expidan, reformen o adicionen o en su caso derogar o abrogar leyes o decretos, que vengan en perjuicio de la población en general. ;

Se entiende por consulta ciudadana el instrumento a través del cual las autoridades municipales deben convocar a sus habitantes a participar en consultas para someter a su consideración por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales del municipio, con la finalidad de someter a su consideración los programas implementados por el municipio.

En cuanto a la colaboración ciudadana, como mecanismo de control de participación ciudadana, es importante que el ciudadano colabore con las dependencias municipales para coordinarse en cuanto a la realización de obras ya sean colectivas o comunales, donde se lleguen a acuerdos mancomunados, donde el municipio aporte una cantidad y la población otra para llevar a cabo trabajos de mejoras a determinada comunidad y en caso de no contarse con el recurso por parte de la ciudadanía, se puede cambiar por mano de obra personal. Ello, traería como consecuencia una buena coordinación entre las partes.

Si hablamos de rendición de cuentas, es un derecho que tienen los habitantes del municipio de que periódicamente se les rinda cuentas, con la finalidad de conocer cómo es que se destinan los recursos para evaluar su desempeño y efectividad.

La red de contralorías ciudadanas como derecho de los ciudadanos de participar activamente a través de consejos ciudadanos, comités ciudadanos, organizaciones, de manera honorífica para supervisar, vigilar, garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público que ejerce el municipio.

La audiencia pública se considera de vital importancia, ya que es el instrumento a través del cual las autoridades municipales pueden dar a conocer a la población sobre las actividades que se están realizando en los diversos ámbitos. De la misma manera, funciona para conocer las necesidades primordiales de sus habitantes, pudiendo darse una interacción donde puedan retroalimentarse con propuestas benéficas tanto para los servidores públicos como para los ciudadanos interesados en el desarrollo de su comunidad.

Las organizaciones ciudadanas, son todas aquellas personas morales que sin fines de lucro, tramiten, gestionen recursos para un determinado fin en beneficio de su colonia o comunidad, para ello deben contar con los estatutos que las regulen, y demuestren que en efecto se tiene el propósito de promover el desarrollo de calidad de vida de sus representados.

La asamblea ciudadana, se entiende que esta estará integrada por habitantes de determinada colonia, y será abierta y pública, mismos que contarán con voz y voto en las asambleas, siempre y cuando cuenten con credencial de elector, para lo cual se escuchará

a personas que desarrollen actividades tanto económicas y sociales de la colonia en cuestión.

En cuanto a la revocación de mandato, considero que no hace falta su implementación como mecanismo de participación ciudadana, ya que este se lleva a cabo en cada periodo electoral, donde el electorado a través del voto determina quiénes deben o no seguir gobernando. Por lo que es necesario revitalizar la vida democrática al interior de los ayuntamientos, ya que en el México actual encontramos figuras autoritarias que denostan al pueblo mexicano con su actuar.

CONCLUSIONES

Una vez realizado el análisis del presente sobre el origen del municipio así como sus diversas concepciones respecto de la figura municipal, se puede decir que el municipio en la actualidad es considerado como un órgano de gobierno, con facultades jurídicas, políticas y administrativas, mismo que se integra por una población establecida en un determinado territorio, y que cuenta con las capacidad de autogobernarse.

Para poder afirmar lo señalado, el municipio ha sufrido diversas transformaciones en su proceso evolutivo, desde el señalamiento de que el municipio surge por la fusión de factores naturales y socioeconómicos. En cuanto a factores naturales, esta teoría se apega a la ideología Aristotélica que señala que el hombre es un ser social por naturaleza, es decir, que tiene la necesidad de pertenecer a un grupo y sentirse representado. Respecto del factor socioeconómico de tipo materialista, se busca satisfacer las necesidades de producción.

Se señala que el objetivo primordial del municipio es lograr el bien colectivo, el bien común de sus ciudadanos, por tanto, el bien público. Para lograr lo antes señalado el municipio requiere de una autoridad que represente al municipio, en este caso el gobierno municipal.

El gobierno municipal, se integra por el presidente municipal y por un órgano colegiado, que en conjunto integran al ayuntamiento. Por lo que el gobierno municipal es el grupo de servidores públicos electos popularmente o según lo señale la ley, mismo que tiene como función principal el dirigir y conducir las actividades del municipio, que lo lleve a conseguir el bienestar público-colectivo.

En la actualidad México cuenta con una forma de gobierno de una república representativa, democrática, federal, de acuerdo con el artículo 40 de la carta magna; por lo que se puede señalar que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, misma que es ejercida a través de los representantes elegidos por los ciudadanos mediante el sufragio.

Las formas de gobierno municipal en México es la de por presidente municipal y ayuntamiento, así como por usos y costumbres, la primera que recae en la figura del Alcalde y la segunda en el Concejo mayor, que está integrado por habitantes residentes de la comunidad y que son electos por la misma.

Dentro de las funciones del gobierno municipal, se señala que se llevan a cabo las siguientes funciones: ejecutiva, legislativa y contenciosa administrativa. La función ejecutiva está en manos del presidente municipal, quien es responsable de la administración pública municipal. La función legislativa recae en el grupo de regidores a los que en un ayuntamiento se les llama cabildo, cuyas funciones y competencia son la posibilidad de dictar normas

jurídicas, siempre y cuando sean en beneficio de la colectividad, dichas normas son el bando municipal de gobierno y policía, así como los reglamentos municipales. Entendiéndose por reglamento una norma que complementa y amplía en contenido de una ley.

De la misma manera se señala que dentro del municipio se lleva a cabo la justicia contenciosa administrativa, de acuerdo a lo señalado por el artículo 21 constitucional que señala lo siguiente: las autoridades administrativas (entre ellas, el órgano municipal), están facultadas para imponer sanciones pecuniarias y privativas de la libertad, por tanto, lo está capacitando de cierta forma para aplicar la norma jurídica en caso de violentar alguna norma o reglamento a nivel municipal, facultando al presidente municipal, que en este caso sería la máxima autoridad del gobierno municipal, para sancionar la falta de alguna manera. De acuerdo con lo anterior, es válido y legal si el municipio llega a sancionar alguna falta a los reglamentos locales. Lo que llevaría a suponer que está ejerciendo facultades fuera de su competencia, pero de acuerdo a la ley no está realizando ninguna actividad ilícita. Por lo que sería necesaria una reforma constitucional, misma que especifique quienes están facultados para aplicar sanciones en materia administrativa.

Por tanto el órgano municipal surge por primera vez en la legislación mexicana en el artículo 115, título quinto, bajo el nombre de los Estados de la Federación, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* publicada el 5 de febrero de 1917 y de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación a la fecha a partir de

1917 se han llevado a cabo 13 reformas constitucionales al artículo 115. Se considera que las dos más importantes son la de 1983 y la de 1999 publicada en el 2000, mismas que vienen a fortalecer al municipio en diferentes esferas de su competencia, donde por primera vez se reconoce al municipio como una instancia de gobierno, y que por tanto, será gobernado por un ayuntamiento como lo señala la fracción I, que a la letra dice: "... Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine..."

Al concedérsele atribuciones al municipio, es necesario contar con mecanismos de control de participación ciudadana, como: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la Consulta Ciudadana, la consulta ciudadana, la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, las organizaciones ciudadanas, la asamblea ciudadana. Para que a través de ellos se exija a la autoridad municipal transparencia y eficacia en su administración.

Sin embargo, no basta con establecer mecanismos de participación ciudadana en la ley sino no se hace uso de ellos, estos deberán ser vistos como un diseño para tomar medidas políticas que corrijan los vicios que inhiben el ejercicio de los mismos para que tengan una funcionalidad real, concientizando al ciudadano y evitar el clientelismo electoral.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliográficas:

ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. *El Derecho Municipal en México*. México. Porrúa. 2009. 292 pp.

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. *Derecho municipal*. 3ra. Edición. México. Oxford. 2006. 337 pp.

_____, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*. México. Oxford. 2009. 269 pp.

BOBBIO, Norberto. *Diccionario de política*. México. Siglo XXI. 2008. 852 pp.

CHÁVEZ GUTIÉRREZ, Héctor. “*Las angustias de Alvino de Amaro, alcalde de Carácuaro en 1824*”. Secretaría de cultura. Morelia. 2011. 102 pp.

_____, Héctor. *Estudios jurídicos en el siglo XXI*. Novum. México, 2011, 198 pp.

DE LA TORRE TORRES, Rosa María. *Estudios Municipales: una visión desde México y España*. Morelia. UMSNH. 2008. 221 pp.

DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. México. Porrúa. 2007. 525 pp.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. México. 2011. Fondo de Cultura Económica. 395 pp.

LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. México. Porrúa. 2007. 278 pp.

OLIVOS CAMPOS, José René. *Ciencia política*. México. 2012. 192 pp.

_____, José René. *Derecho Municipal*. México. UMNSN. 2011, 191 pp.

_____, José René. *La gobernabilidad democrática en México*. México. Porrúa. 2006. 275 pp.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos. *Derecho Municipal*. México. Porrúa. 2008. 765 pp.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Derecho Municipal*. México. Porrúa. 2007. 560 pp.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*. México. Porrúa. 2007. 407 pp.

SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*. México. 2009. Porrúa. 798 pp.

Electrónicas:

Biblio.jurídicas.unam/libros/pdf

Legislativas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de la Monarquía Española

Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo

Ley de Participación ciudadano del Estado de Michoacán

Ley de Participación Ciudadana del estado de Aguascalientes

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Ley de Participación Ciudadana de Aguascalientes