

# EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO Y SU CONFORMACIÓN EN GUANAJUATO

Víctor Hugo Rueda Olmos\*

## Introducción

En el desarrollo del presente trabajo se dará un extensivo seguimiento al origen y progreso de la institución municipal, enfocando aspectos importantes como las diferentes teorías, la historia, la estructura y el marco jurídico establecidos, tomando en cuenta que constitucionalmente la base de la ordenación ha tenido grandes transformaciones por los hechos históricos que han propiciado cambios, y en atención a ello la adecuación a la realidad social que vivimos.

## I. Origen de la Institución Municipal

### I.I. Origen del concepto etimológico de Municipio

La palabra Municipio se deriva del latín, y está compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas u oficios, así como otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *Municipium*<sup>1</sup> que definió etimológicamente a las ciudades en las que los habitantes tomaban para sí las cargas, tanto personales como

---

\* Licenciado en Derecho y actual estudiante de la Maestría en Política y Gestión Pública de la UIA León

<sup>1</sup> Cfr. Corominas, Joan y José A. Pascual. Diccionario Crítico y Etimológico Castellano e Hispánico, Volumen IV. P.115

patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esa comunidad.

De aquí mismo proviene el concepto *municipe*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales. También encontramos el uso frecuente del término *municipia*, para referirse en general a todas las ciudades a las que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

Así mismo, debemos precisar el origen común de este vocablo con otros similares. Como es el caso de la palabra *commune*, que es muy usual en el idioma francés (comuna) para designar a las corporaciones municipales. Su origen etimológico se inserta también en el vocablo latino antes señalado y significa la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población. En el propio idioma latino con frecuencia encontramos otros términos asociados a estos vocablos, como es el caso de los juramentos comunales o municipales (*jura communia*) que a decir de Dutailis, eran necesarios para la existencia de los municipios, señalando que: "... sin asociación por juramento, *jura communia*, no había municipio y esa acción bastaba para que existiese el Municipio".<sup>2</sup>

Los tratadistas del Derecho Municipal, en su mayoría, se inclinan por la idea que el Municipio surge como institución jurídica y social en el Derecho Romano, al momento de la expansión del Imperio en los primeros años de nuestra era,

---

<sup>2</sup> Dutailis Petit. Citado por Reynaldo Robles; El Municipio; p.64.

conjuntándose dos vertientes importantes: la realidad política de ese entonces y el idealismo pragmático de la administración de las ciudades.

## **I.2 Origen natural del Municipio**

Toda sociedad debe tener una organización y funcionamiento. A través de la historia se ha dado una gran evolución en ese aspecto, algunos aseguran que la aparición del municipio fue divina, otros lo atribuyen a factores socioeconómicos y un tercer grupo que lo ven como una necesidad connatural a la especie humana, en tanto a ser político.

Alexis Toqueville nos dice: “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”, “la sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos o sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”.<sup>3</sup>

Existe una segunda posición que es de tipo materialista. Esta teoría considera que el Municipio es producto de factores socioeconómicos e identifica su nacimiento con el del Estado. El Municipio se observa como forma de organización primaria donde se busca satisfacer las necesidades de producción. Se debe de precisar que la sociedad misma busca la economía y la comercialización como medio

---

<sup>3</sup> Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. México, 1973 (trad: Luis R. Cuellar). Págs.77 y78, 2da. Reimpresión.

para poder subsistir, de ahí parte la obligación de crear un mecanismo de ordenamiento.

Engels, al entrar al estudio de la civilización o periodo del arte y la industria propiamente dicha, y después de realizar un profundo estudio sobre la formación de la familia, así como de la *gens iroquesa y griega*, llegó a la conclusión de que en una sociedad con tantos avances sólo faltaba una cosa: “ Una institución que no sólo asegurase las nuevas riquezas de los individuos contra las tradiciones comunistas de la constitución gentil, que no sólo consagrarse la propiedad privada antes tampoco estimada e hiciese de esta santificación el fin más elevado de la comunidad humana, sino que, además, imprimiera el sello de 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”<sup>4</sup>, lo que algunos autores interpretan como Municipio, atendiendo a que el término Estado, en su connotación actual, aparece en el siglo XVI en la obra “El Príncipe” de Nicolás Maquiavelo.

El Municipio fija su origen en la naturaleza del ser humano, al momento de estar en contacto con una sociedad tiene que encontrar la forma de cubrir las principales necesidades, y lo va a hacer mediante mecanismos que solventen sus

---

<sup>4</sup> Op. Cit., Pág.123.

fines. De allí surge la organización para llevar a cabo un orden y comenzar a generar el abastecimiento de sus principales objetivos. Rousseau dice: “El hombre comienza a reflexionar, a darse cuenta que ha nacido libre pero que está encadenado por todas partes”<sup>5</sup>. Con esto comienza el individuo a verse envuelto en la necesidad obligada de crear un organismo controlador, que más tarde evoluciona a través de un proceso lógico de civilizaciones y da origen a la justificación de la existencia del Municipio.

### **I.3 Teoría Formalista**

La posición Formalista se sitúa en que el Municipio es una institución posterior al Estado, ya que éste es quien le da vida, quien le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia, concluyendo que todo aquel que sostenga su aparición como algo natural es por que no sabe lo que es el Estado, ni el Derecho ni el Municipio.

Al referirse a la identidad del Derecho y del Estado, Kelsen explica: “Una teoría del Estado depurada de todo elemento: ideológico, metafísico o místico; sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres”. Más adelante agrega: “El Estado es pues un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y la aplicación de las normas que los constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, preestatales, las normas generales son creadas

---

<sup>5</sup> Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*.

por vía consuetudinaria. Son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho”.<sup>6</sup>

Con respecto a lo mencionado anteriormente y dando seguimiento a lo vertido por Kelsen, algunos autores se refieren a la no existencia histórica del Municipio y se fundamentan en tal postura: “El Estado en su calidad de sujeto de actos estatales es precisamente la personificación de un orden normativo”.<sup>7</sup> “La naturaleza jurídica de las divisiones territoriales del Estado y la de las Uniones de Estados plantea únicamente un problema de centralización o de descentralización en el marco del problema general de la validez territorial de las normas que constituyen un orden jurídico”.<sup>8</sup> “Un Estado que aún no fuera o que aún no hubiera llegado a ser un orden jurídico, no existe, ya que un Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico”.<sup>9</sup>

De esta manera, los formalistas precisan que el ente municipal surge como la expresión de la necesidad de que el Estado moderno tiene de llevar a cabo la descentralización; no admitiendo así el origen sociológico de la comuna, pues consideran que nace gracias al orden normativo que le da la legitimidad y por tanto, existencia jurídica.

---

<sup>6</sup> Kelsen. *Teoría Pura del Derecho*, p. 189.

<sup>7</sup> *Ib.*, pág. 191.

<sup>8</sup> *Ib.*, pág.195.

<sup>9</sup> *Ib.*, pág.196.

#### **I.4 La polis griega**

La cultura griega representa, para las civilizaciones occidentales, el centro generador de una de múltiples ideas e instituciones. La filosofía, entendida en sentido griego, es sinónimo de ciencia y de pensamiento racional y por cuanto a la evolución de su organización y estructura, mucho se ha escrito.

Grecia fue la base de concepción política del hombre occidental, de la idea de estado, de la democracia, etc. Grandes personalidades del pensamiento político han provenido de esa ciudad mítica, como Sócrates, Platón y Aristóteles, por mencionar a algunos. Rowe señala: “El proceso de la civilización griega empieza y termina en sus ciudades; ninguna otra nación ha concentrado tan completamente su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la vida de la ciudad.”<sup>10</sup>

Los griegos concebían la ciudad como el centro de su vida, su realización y plenitud. En ella se iba a ver reflejada la realidad de los valores como la justicia y la virtud, que detalladamente lo explican los filósofos mencionados anteriormente.

Munro dice: “Mileto, Atenas y Corinto no eran meras ciudades, palacios o centros de comercio, sino comunidades urbanas, en el sentido moderno, con un alto grado de vitalidad política y económica... Las crónicas de la civilización griega comienzan y terminan con las ciudades; el total esfuerzo de la raza helénica se concentro en el mejoramiento de las condiciones de la vida urbana.”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Citada por Carlos. F. Quintana, *El Régimen Municipal de la ciudad moderna*, p. 54

<sup>11</sup> Munro, D, *Municipal Government and Administration*, Tomo I, p. 8

La principal cuestión es asegurarnos si realmente es posible englobar a la Polis Griega como una organización municipal, a lo que varios tratadistas han manifestado que, efectivamente, la ciudad griega o Polis, representa un verdadero Municipio. En concreto, Moisés Ochoa Campos afirma que: “la ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal.”<sup>12</sup>

Existía en la Polis una fuerte influencia de la religión y las costumbres. Los ritos y ceremonias fueron diferenciando claramente los intereses de cada una de aquellas comunidades. La suma complejidad de aquella vida urbana la recopila Ochoa Campos enumerando nombres y funciones de los magistrados que gobernaban Atenas:

“El *rey*, que celebraba los sacrificios.

El *Polemarcha*, que juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejército.

El *Arconte*, que en número de seis presidían los grandes jurados.

Los *Pritanos*, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

Magistraturas que fueron creadas por la democracia:

10 *Estrategas* encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.

10 *Astinomios* que cuidaban de la policía.

10 *Agoranomios*, responsables de los mercados.

15 *Sitofilaquios* que vigilaban la renta del trigo.

15 *Metronomios* encargados de las pesas y medidas.

---

<sup>12</sup> Ochoa Campos, Moisés, *El municipio, su evolución institucional*, p. 63.

10 *Custodios* del tesoro.

10 *Receptores* de cuentas.

11 *Encargados* de ejecutar las sentencias.

Todos los magistrados duraban en su encargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetían en cada tribu y en cada demo. La superburocratización de la ciudad se manifestaba a la primera vista.”<sup>13</sup>

## **I.5 El Municipio en Roma**

Un gran número de autores afirma que el Municipio, como institución político-administrativa, surgió en Roma. En efecto, la estructura política y jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de los asuntos locales cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos. Roma exigía a los habitantes de aquellas municipalidades obediencia política y pago de tributos.

El término *urbs* se usó, la mayoría de las veces, sólo para designar a la propia Roma y, a lo sumo, para las colonias fundadas bajo el ejemplo de Roma.<sup>14</sup> *Oppidum* fue la expresión más generalizada para las antiguas ciudades, que después se generalizarían a *civitates*.

Por los últimos años de la monarquía, se inicia el uso del concepto *municeps* referido primero a los habitantes de las ciudades no latinas, pero que tenían pacto con Roma. Posteriormente, se iría generalizando el uso del término *municipium*,

---

<sup>13</sup> Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. pp. 63 y 64.

<sup>14</sup> Cfr. Kornemann, Ernest, “El municipio Romano” Enciclopedia Pauly Wissowa, p.52

sobre todo con el Imperio en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones.<sup>15</sup>

Los antecedentes más remotos de algunas regulaciones jurídicas municipales las encontramos en la *Lex papiria*, también conocida como Código Papiriano. Ochoa Campos, señala que fue “...en la época de Tarquinio ‘El Soberbio’, cuando Sexto Papyrio los coleccionó en un Código, conocido con el nombre de Papiriano”.<sup>16</sup>

Las viejas ciudades de los cumanos, los acerranos, los atellanos y los tusculanos, vecinos todos de los latinos, fueron las primeras en convertirse en municipios bajo pactos firmados con Roma. Aricini, Caerites, Anagnini, pasaron también a ser municipios latinos en este tiempo.

Se debe precisar que en la época más antigua del Derecho Romano, no se conocían las instituciones municipales, pues el pueblo romano no concebía comunidades dentro de sí mismo.

## **I.6. El antiguo Municipio Español**

La Península Ibérica quedó en manos de los romanos como consecuencia de su triunfo sobre Aníbal. Una vez que Roma dominó Cartago, pronto se aprestó a apoderarse de las vastas regiones peninsulares.

---

<sup>15</sup> Cfr. Mommsem, Teodoro, *Historia de Roma*, Tomo III, p. 100 y siguientes.

<sup>16</sup> Idem. p.76.

Señala Mommsen que “la antigua y rica ciudad comercial de Gades, hoy Cádiz, cuyo régimen municipal había transformado todo con los tiempos César, siendo pretor; obtuvo ahora del emperador Augusto el derecho pleno de municipalidad itálica”.<sup>17</sup> Fue pues Cádiz el primer municipio extra itálico fundado por Roma que entró en la confederación de los ciudadanos romanos. Pocos años después, continúa Mommsen, fue concedido el mismo derecho a algunos otros municipios españoles.

Es obvia la influencia de Roma en la integración de las municipalidades ibéricas; a ella deben su nacimiento y estructura. En poco tiempo tendrían similares sistemas municipales de origen romano. Las autoridades y funcionarios fueron las propias del municipio latino, esto es la curia, los duunviros, los ediles, los cuestores, etc.

Lo anterior hace suponer la fuerte integración de Hispania al sistema jurídico y político de la metrópoli romana.

En la medida que Roma perdía el control político y militar de las provincias hispánicas, ante las constantes acechanzas de las tribus de pueblos germanos, que en verdaderas oleadas venían del norte de Europa, las municipalidades españolas fueron perdiendo también su antigua estabilidad y eficiencia, mezclándose con nuevas costumbres de carácter casi primitivo, que darían origen a una nueva organización.

---

<sup>17</sup> Mommsen, Teodoro, *El Mundo de los Césares*, p. 20

## **I.7. Origen y evolución del Municipio en México**

A finales del siglo XV y principios del XVI, las tierras del Continente Americano se encontraban pobladas por una multiplicidad de tribus con diversidad cultural. La civilización y cultura dominantes en la meseta central de las tierras bajas del Norte de América era conocida como Mexica o Azteca, cuya capital Tenochtitlán fue la ciudad más importante de toda la región. Correspondió al pueblo Azteca protagonizar la lucha frontal contra la conquista española, encabezado por Hernán Cortes, por lo que resulta de indudable importancia incursionar brevemente en la organización de esta civilización mexicana.

Sobre este particular, Muñoz y Ruiz Massieu señalan: “En los aztecas existía una verdadera división de las clases sociales, cosa lógica ésta, si consideramos que como pueblo guerrero necesariamente debió darse una división en dos clases: los vencedores y los vencidos. Por lo tanto la sociedad azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases; la militar, la sacerdotal y la comerciante, teniendo cada una de ellas diferente trato social con marcados privilegios... y que eran acentuados por sus organizaciones religiosas y educativas.”<sup>18</sup>

La organización política de los aztecas obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista. El *Ueitlatoani* era el jefe supremo, a quien se le comparó, posteriormente, con un emperador. Coinciden los historiadores en afirmar que la

---

<sup>18</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, *Elementos Jurídicos Históricos del municipio en México*

base de su organización económica y social se encontraba en la institución del *calpulli*.

Algunos autores afirman que: “Numerosos son los historiadores que hacen referencia al *calpulli*, aún cuando ninguno de ellos cae en el peligro de intentar definirlo. Basta saber que constituyó una forma de organización mexicana basada en la permanencia, en un principio ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado.” Salvador Toscazo, en su obra la organización Social de los Aztecas, señala que el *calpulli* tiene una doble significación: Barrio y linaje. Por un lado, encierra la idea de lugar de asentamiento, de área (*calpulli* significa congregación de *callis*, casas, de ahí que Eric Thompson llame al *calpulli* “clanes geográficos”); pero el *calpulli* es esto y algo más; la palabra también significa: *cosa que crece*, es algo viviente; por lo mismo Zurita lo llama “Barrio de gente conocida o linaje antiguo”.

El *calpulli* es pues, un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre y cuyo valor está en “las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes”.<sup>19</sup>

Cada *calpulli*, a su vez, contaba con una serie de autoridades internas como el Tlatoani o jefe político; el Teachcauh o administrador general; los tequitlatos o capataces; los calpizques o recaudadores de tributos; los Tlacuilos o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de sus actividades. La sumamente

---

<sup>19</sup> Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. O.p. cit. pp. 25 y 26.

compleja organización del *calpulli*, así como el hecho de contar con autoridades internas, ha propiciado que autores de reconocida seriedad como Don Toribio Esquivel Obregón y Don Moisés Ochoa Campos afirmen que en esta figura encontramos un verdadero Municipio Natural.

Considerando, en lo particular, que a pesar de que existen características muy similares a la organización del municipio en relación a esta figura, estoy de acuerdo con Carlos Quintana Roldan al señalar que en éste no hay una concepción política de autonomía, funciones y competencias, precisando que más bien se basa en conceptos derivados del parentesco y la religión.

Otra de las opiniones que refuerza nuestra postura es la de la autora Teresita Rendón Huerta, quien señala que: “El calpulli es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero es incorrecto equipararlos”.<sup>20</sup>

De acuerdo a lo anterior, no podemos dejar de reconocer que esta organización tuvo influencia muy clara en las múltiples instituciones mexicanas, como el ejido y, en buena medida el propio Municipio, sobre todo el de carácter rural, a lo que en esencia fue una forma muy particular de organización en el antiguo pueblo azteca.

---

<sup>20</sup> Rendón Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, p. 90.

## **I.8. La Conquista Española y la fundación de los primeros municipios en México.**

Doctrinariamente, el régimen municipal que se implanta en las Indias es el mismo que en las viejas ciudades castellanas regias, ya en periodo de franca decadencia. Pero estudiando el desenvolvimiento histórico de los cabildos coloniales, no sólo a través de los preceptos jurídicos contenidos en la llamada legislación de las Indias, sino acudiendo a otras fuentes documentales que ponen al descubierto la verdadera vida de esta institución, se observa pronto que “los nuevos concejos indianos jugaron, en los primeros tiempos de nuestra colonización, un papel tan importante como el que hubieran de desempeñar en la metrópoli los viejos municipios de Castilla en los tiempos de su mayor esplendor.”<sup>21</sup> Las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en el nuevo mundo descubierto.

Hernán Cortes, después de tocar varios puntos de tierras mexicanas, procedió a fundar el 22 de abril de 1519 en nombre del rey Don Carlos, el Primer Municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Vera Cruz. Ese día era viernes santo, de allí el nombre, por conmemorarse la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo. Diversas fuentes históricas precisan que la original fundación de aquel primer municipio fue en la zona denominada por los indígenas como Quiahuiztlan.

---

<sup>21</sup> Ots y Capdequi, José María, *Historia del Derecho español en América y el derecho indiano*

Francisco López de Gómora, quien fuera capellán de Cortés en sus últimos años, escribe en su *Historia General de las Indias y la Conquista de Méjico* sobre aquellos acontecimientos: “Cortés entonces nombró alcaldes, regidores, procurador, alguacil, escribano y todos los demás oficios a cumplimiento del cabildo entero, en nombre del emperador, su señor natural; y les entregó después las varas, y puso nombre al consejo la Villa Rica de la Vera Cruz, porque el viernes de la cruz se habían entrado en aquella tierra, tras estos autos, hizo luego Cortés otro ante el mismo escribano y ante los nuevos alcaldes, que eran Alfonso Hernández Portacarrero y Francisco de Montejo, en que dejó, desistió y cedió en manos y poder de ellos, y como justicia real y ordinaria, el mando y cargo de capitán y descubridor que le dieron los frailes jerónimos que residían y gobernaban en la isla española por su majestad y que no querían usar del poder que tenía.”<sup>22</sup>

### **I.9. Organización municipal de la Colonia**

En el cabildo colonial, cada ciudad principal de la Nueva España formaba por lo general un municipio, representado legalmente por su cabildo, que a su vez dependía del gobernador, del corregidor o del Alcalde Mayor, según fuera el caso. Siguiendo el modelo que le dio origen en Castilla, el cabildo colonial se hallaba integrado por un conjunto de cargos u oficios capitulares de justicia y regimiento, al igual que los oficios realengos y algunos otros oficios concejiles. La forma de designación de los funcionarios del cabildo colonial correspondió en un principio a los propios adelantados, descubridores, fundadores de las villas y ciudades.

---

<sup>22</sup> López Gommora, Francisco, *Historia general de las Indias y la Conquista de México*

Posteriormente coexistieron el sistema de designación real, con el de enajenación y venta, y en mucho menor medida por la vía de la elección de ciertos cargos menores, sobre todo de los alcaldes ordinarios.

El cabildo estaba compuesto principalmente por alcaldes ordinarios, regidores, diputados y otros oficios diversos. Presidía el cabildo el propio gobernador o corregidor. En casos esporádicos se llegaron a celebrar cabildos abiertos, como remanencias de la Edad Media.

La integración de los cabildos fue muy diversa, como destaca Ots Capdequi: “En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas o sufragáneas y villas o lugares. El cabildo de las primeras estaba integrado por doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja y dos porteros”. En las segundas, ocho regidores y los demás oficiales, perpetuos. Para las villas y lugares: alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de concejo público y un mayordomo.”<sup>23</sup> Con estas primeras integraciones se comienza a afianzar la figura del cabildo en México.

Resultado de una compleja mezcla de tradiciones prehispánicas con el municipio casi extinto en España y reactivado con la colonia, el Municipio en México ha venido a formar una interesante institución que, por su singular y particular forma

---

<sup>23</sup> Ots y capdequi, José, *El estado español en las indias*, p. 62.

de actuación, ha sido y será sujeto de estudio entre los diferentes teóricos y estudiosos del derecho, la política y la administración pública.

Es preciso recalcar la constante lucha y sobrevivencia a la que se ha sujetado el Municipio. El estudio de nuestra historia y nuestro futuro como nación es claro ejemplo de ello, la transición política en México, la guerra de independencia, la revolución mexicana, la colonia, el gobierno indígena, han impreso en nuestro Municipio un signo particular y diferente, que va más allá de una simple esfera de gobierno para llegar a consolidar las diferentes fuerzas y elementos que lo componen, sin dejar de lado la organización primitiva y funcional de las comunidades autóctonas, que en todo momento han venido ha ser fórmula de nuevas políticas públicas en las cuales se han sustentado gobiernos pasados y presentes. Por tanto, es imperante para el objetivo de este trabajo; tocar los momentos más relevantes en la historia de nuestro patria, para así comprender un poco más su pasado, el presente y su futuro como cimiento de la Administración Pública y Política de México.

## **I. 10. El Municipio de acuerdo a la Constitución Política del Estado de Guanajuato**

La Constitución Política del Estado de Guanajuato define Municipio en su artículo 106 como: “la base de la división territorial del Estado y de su Organización Política y Administrativa, es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad

jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda”.<sup>24</sup>

La definición jurídica constitucional se refiere a los elementos que integran al Municipio: el territorio, el gobierno y la población.

### **I.10.1. El Territorio**

Se refiere al espacio físico delimitado jurisdiccionalmente por los límites geográficos y por tanto, es la base material del municipio. El territorio de un Estado es al ámbito material y natural para el desenvolvimiento de la vida en comunidad.

### **I.10.2. La Población**

Son todos los individuos que desarrollan su vida dentro del territorio que ocupa el Municipio, se establecen en asentamientos humanos que conforman a su vez una comunidad viva con su particular trama de relaciones culturales, sociales, religiosas, económicas y de costumbres.

### **I.10.3. El Gobierno**

Nace de la voluntad democrática del pueblo. El gobierno municipal se centra en el Ayuntamiento, su principal órgano, integrado por un presidente municipal, quien funge como representante político y administrativo del mismo, por síndicos que son los encargados de vigilar las finanzas públicas del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente; por último, los regidores, que tienen a su cargo las

---

<sup>24</sup> Constitución Política del Estado de Guanajuato.

diversas comisiones de la Administración Pública, tales como Desarrollo Urbano y prestación de servicios por mencionar algunas.

De lo antes expuesto podemos deducir que el Municipio está constituido por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado, con la facultad de elegir un gobierno propio, debiendo ser éste representativo, popular y con reconocimiento por el Estado, basado en su organización política y administrativa.

## **2. El Ayuntamiento**

### 2.1 Origen del concepto etimológico de Ayuntamiento.

De acuerdo a su etimología, el término Ayuntamiento proviene del latín *adiunctum*, *supino de adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo.

El Ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional. El Ayuntamiento es el representante inmediato y directo de la promoción del Municipio.

El diccionario Escriche define Ayuntamiento como: el Congreso o junta compuesta de justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la

administración o gobierno económico político de cada pueblo. Suele llamarse también regimiento, cabildo, consejo, municipalidad y cuerpo municipal.<sup>25</sup>

Nosotros definiremos al Ayuntamiento como el órgano colegiado que asume la representación, organización y funcionamiento del Municipio y está integrado por el presidente municipal, síndicos y regidores, según lo señale su respectiva ley orgánica.

## **2.2 Antecedentes históricos del Ayuntamiento en México**

Desde tiempos muy remotos se acostumbró en España que se reunieran las cabezas de familia y los principales vecinos de cada pueblo para nombrar por mayoría de votos un cuerpo colegiado que ejerciera el gobierno de la población. El Ayuntamiento se componía de varios regidores (del estado noble y del estado llano), presididos por un alcalde mayor y alcaldes menores encargados de la administración de justicia y del gobierno interior. La ejecución de las disposiciones y fallos de los alcaldes estaba confiada a los alguaciles. Alcalde y alguacil son palabras de origen árabe y denotan la influencia de ese pueblo en esta antigua institución.

En la larga evolución del Ayuntamiento se agregaron nuevos cargos, como el de síndico, y la corporación tomó diversos nombres, tales como los de cabildo y

---

<sup>25</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991, Pág. 262.

consejo municipal. El término Municipio se refiere más bien a una circunscripción territorial, pero a veces es usado como sinónimo de Ayuntamiento.

Los españoles trasladaron su sistema de gobierno municipal a los países conquistados en América. En la Nueva España, el primer Ayuntamiento fue instaurado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519, en la Villa Rica de la Vera Cruz. Para la organización y funcionamiento de los municipios se requería un órgano que dirigiera esta delimitación del territorio, Cortés comienza a delegar cargos.

Bernal Díaz del Castillo afirmó: <sup>26</sup> “Hicimos alcaldes y regidores, fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero, y Francisco de Montejo;... y los regidores dejillos he de escribir porque no hace al caso que nombre algunos, y diré cómo se puso una picota en la plaza, y fuera de la villa una horca, y señalamos capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de Campo a Cristóbal de Olid, Alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero a Gonzalo Mejía, y contador a Alonso de Ávila, y Alférez a Hulano Corral... y alguacil del Real a Ochoa, Vizcaíno, y a un Alonso Romero.”<sup>27</sup> Es decir, toda la organización correspondiente a una villa castellana. Aquí comenzarían las vicisitudes del régimen municipal en nuestro país. El segundo Municipio fue el de Tepeaca, Puebla, después la fundación de León, luego Coyoacán, y así sucesivamente fue difundándose esta forma de organización en todo el territorio nacional.

---

<sup>26</sup> Díaz del castillo, Bernal. *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*. Herrero Hnos. Tomo I, México, 1937, págs. 25 y sgts.

<sup>27</sup> Esquivel y Obregón. Op. Cit. T. II, pag.37.

Algunos historiadores consideran que se trató de una maniobra de Cortés para que ese cabildo le otorgara los títulos de justicia mayor y capitán general, dándole así un aspecto legal a la conquista que iba a emprender y para la cual carecía de atribuciones emanadas del rey. Otros, sin embargo, afirman que Cortés era partidario convencido del Ayuntamiento, y señalan que en Cuba había sido alcalde de Santiago del Puerto.

El 6 de marzo de 1524 estaba instalando el segundo Ayuntamiento en Coyoacán, y de ahí en adelante tanto Cortés como sus capitanes nombraban inmediatamente uno en las poblaciones que fundaban. Según la ley dictada por Carlos V el 26 de Junio de 1523, debía haber 12 regidores en las ciudades importantes y seis en las menores. No siempre se respetó el principio de elección popular directa, pues algunos puestos de regidores eran hereditarios y otros se vendían al mejor postor; además, en ocasiones los ayuntamientos quedaron subordinados a los gobernadores y oficiales reales, que eran considerados regidores natos.

No obstante las limitaciones que les fueron impuestas, los ayuntamientos desempeñaron una función importante en los primeros tiempos de la colonia y a lo largo del virreinato. Fueron el primer gobierno del país y sus ordenanzas fueron también las primeras leyes.

En la etapa de organización tenemos como legislación aplicable las “ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias” de Felipe II, en donde se disponía la estructura municipal. Asimismo eran señaladas las facultades de los

adelantados o gobernadores y la determinación de las reglas a observar en el trazo y disposición ornamental urbana de las nuevas poblaciones.

Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, como consecuencia de los vicios en la administración hacendaria, de la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos y de la reducción total de la independencia municipal. Esas reformas se tradujeron en la creación de una Contaduría General para controlar las finanzas municipales, en el aumento de responsabilidad a los funcionarios municipales y en la disminución de sueldos y gratificaciones a los mismos.

Después de estas reformas se constituyeron doce intendencias, cuya regulación se asentaba en la “Ordenanza de intendentes” y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal debido a la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el virrey, los intendentes y los gobernadores. Se acentuó con esto la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del Cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios se vio menguada por completo. Los miembros del cabildo tuvieron gran influencia en la administración local y se contaron entre los primeros focos de acción en la lucha por la independencia, en la medida en que los puestos de regidores iban pasando a manos de los criollos. Bien conocida es la actitud de Francisco Primo de Verdad, quien como síndico del Ayuntamiento de la ciudad de México, en 1808, al saberse de la invasión francesa de España, propuso que se convocara a todos los

ayuntamientos de la Nueva España para formar un gobierno provisional que tuviera su origen en la soberanía popular.

En 1808 empiezan a surgir ciertos brotes que hacen volver la atención hacia los municipios. Nava Otero en su obra “Cabildos de la Nueva España en 1808”<sup>28</sup> se refiere a un acontecimiento importante al señalar que los cabildos municipales se levantaron en protesta por la intervención francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales, y la proclamación de reconocimiento a la soberanía de los pueblos.

### **2.3 El Ayuntamiento en México de 1808 A 1810**

De 1808 a 1810 el estado de nuestros municipios fue el mismo, no hubo texto legislativo, ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraba. En este breve periodo en que se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador, el interés estuvo puesto sobre otros puntos prioritarios, como la consecución y garantía de respeto a los derechos del hombre, la recta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud, y tantos otros principios esbozados en los idearios de Don Miguel Hidalgo y Costilla y de Don José María Morelos y Pavón. Es explicable, por ello, que sólo contemos con una brevísima alusión al Municipio, en que Don Miguel Hidalgo reconoce el trasfondo sociológico de este órgano, señalando: “...Establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener

---

<sup>28</sup> Nava Otero, Guadalupe. *Cabildos de la Nueva España en 1808*. Sepsetentas. México, págs. 20, 40 y sgts.

nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo: ellos entonces gobernarán con la dulzura de los padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero; fomentarán las artes, se avivará la industria, haremos libre uso de las riquísimas producciones de nuestros feraces países, y a la vuelta de pocos años, disfrutarán su habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este casto continente”.

## **2.4 La Constitución de Cádiz**

Como producto de un amotinamiento contra los Borbón, la Constitución Española de Cádiz es la primera constitución española de corte liberal que buscaba poner fin al absolutismo de la realeza. Como también podremos constatar, este documento es de los principales propulsores de la autonomía del Municipio, establece su estructura, la forma de organización, la manera de integrar los ayuntamientos, las obligaciones a prestar de éstos, los requisitos e impedimentos para ocupar puestos dentro de ellos.

Por diversas causas, pero especialmente por las cuestiones suscitadas en 1808, se hizo palpable la necesidad de formular y expedir una nueva constitución. Fue así como se efectuó la reunión en la ciudad de Cádiz, de las Cortes Generales Extraordinarias. Su obra legislativa fue precisamente la Constitución de la Monarquía Española, conocida también como Constitución de 1812, o Constitución de Cádiz, que se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España, y el

30 de septiembre de ese año en México, por el entonces Virrey Francisco Javier Venegas.

Dicha Constitución establecía la elección de diputados a las Cortes Ordinarias y en su acatamiento fueron integradas seis diputaciones provinciales en: México, Nueva Galicia, Provincias Internas de Occidente, Provincias Internas de Oriente, San Luis Potosí y Yucatán. Posteriormente se creó la de Valladolid, que comprendía Guanajuato y Michoacán.

Esta Constitución de accidentada y breve vigencia es, hasta la fecha, la que con mayor abundancia trata lo relativo al Municipio. Bajo el título “Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos”, establece una serie de preceptos, que por su detalle, es necesario conocer:

Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos por Alcalde o alcaldes, los Regidores y el Procurador Síndico y presididos por el Jefe Político donde hubiere y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.

Artículo 310. Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no tengan y en que convengan la haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o por su comarca llegue a mil almas y también se les señalará el término correspondiente.

Artículo 311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los Ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Artículo 312. Los Alcaldes, Regidores, Procuradores y Síndicos, se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficiosos perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título o denominación.

Artículo 313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Artículo 314. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos, el Alcalde o Alcaldes, Regidores y Procurador o Procuradores Síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de Enero del siguiente año.

Los Alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año y lo mismo los Procuradores Síndicos, donde haya dos, si hubiera solo uno, se mudaran todos los años.

Artículo 316. El que hubiera ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vecindario lo permita.

Artículo 317. Para ser Alcalde, Regidor o Procurador Síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años o con cinco años a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que deben tener estos empleados.

Artículo 318. No podrá ser Alcalde, Regidor ni Procurador Síndico, ningún empleado público con nombramiento del Rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendido en esta regla los que sirven a las Milicias Nacionales.

Artículo 319. Todos los empleos municipales referidos serán cargo concejil del que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Artículo 320. Habrá un secretario en cada Ayuntamiento elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los Fondos del Común.

Artículo 321. Estará a cargo de los Ayuntamientos:

- I. La Policía de Sanidad y Comunidad.

- II. 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.
- III. La Administración de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos con el cargo de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que los nombren.
- IV. Hacen el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.
- V. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.
- VI. Cuidar los hospitales, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.
- VII. Cuidar de las construcciones y reparaciones de caminos, calzadas, puentes y de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
- VIII. 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.
- IX. Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos y cuanto le sea útil y beneficioso.

Artículo 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgentes la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como en los caudales propios.

Artículo 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos cargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.<sup>29</sup>

Teresita Rendón Huerta menciona que los principios anteriormente señalados tuvieron consecuencias en el resurgimiento del municipio que se pueden sintetizar en:

- 1.- Otorga a esta Institución un fundamento legal más concreto;
- 2.- Puntualiza la función democrática de la administración local; y
- 3.- Sirve de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad en relación a la escritura del Régimen Interior de los Pueblos.

---

<sup>29</sup> González Obregón, Luis. La Constitución de 1812. Publicaciones del Archivo General de la Nación Tomos IV y V.

Con esto, obviamente, se van sentando las bases para tener un Municipio con un Ayuntamiento representativo, plural y democrático que de acuerdo a los acontecimientos históricos, sociales y políticos de la época.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, obra del Congreso General Constituyente, establece la adopción del federalismo en su artículo 4, señalando: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal."

Una vez que el pueblo mexicano declara su independencia, encontramos un Estado Unitario, que correspondía al antiguo virreinato, y no varios estados con vida independiente.

## **2.5. Constitución de la República Mexicana de 1836**

En las leyes constitucionales de 1836, también conocida como la Constitución de la República Mexicana o Constitución de la República Mexicana de 1836, se hacía alusión a la institución municipal. En los artículos del 22 al 31 mencionaremos algunos que nos precisan la institución del Ayuntamiento.

Artículo 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año 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 respectivas, de

acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder; los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.

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.

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

Estará a cargo de los acaldes: 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 a ocurrir al juez de primera estancia.

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

Es menester precisar que mediante los ordenamientos jurídicos que se fueron perfeccionando con base en la figura del a/Ayuntamiento como forma de organización del Municipio, los artículos anteriormente mencionados demuestran la intención de que existiera una independencia con respecto al ejercicio pleno de ciertas facultades, que ayudarían posteriormente a la Constitución de 1857.

## **2.6. La Constitución de 1857**

La importancia de la Constitución de 1857 tiene su fundamento en el Plan de Ayutla, pese a que no se eleva el rango constitucional lo concerniente al régimen del Municipio, es conveniente aclarar que el constituyente hizo referencia al mismo.

Una vez expedida esta Carta Magna, se siguió reservando a los estados la facultad de organización interior y se estableció en su artículo 72 fracción IV "Para el arreglo del Distrito Federal y territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales.

Cada estado expidió su constitución y estableció un tratamiento similar en lo atinente al régimen municipal, pero había tanto desconocimiento de lo que éste

era, que en una constitución se establecía la existencia de cuatro poderes: “Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal”.

Posteriormente, bajo la dictadura de Porfirio Díaz, se dan algunas reformas que llevan a nuestra institución al ejercicio de poderes delegados, que se controlaban por los jefes políticos, los cuales “tenían ingerencia directa y despótica que hizo nugatoria la relativa independencia de las corporaciones municipales”.

Dice Tena Ramírez: “Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el Gobierno del General Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instruidos por la Constitución de 1836 (Art. 17 de la ley VI), eran los agentes del gobierno central del Estado, cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran a veces crueles e ilegales; su actuación hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal.”

El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del Municipio Libre. Los mismos partidarios del antiguo régimen convinieron al cabo en que la supresión de las jefaturas políticas en la República es uno de los progresos que en justicia debemos acreditar a la Revolución.

Por primera vez encontramos la idea de Municipio Libre, en el decreto que reformó la Constitución de 1857, en su artículo 109, que fue acogida como uno de los fundamentales postulados de la Revolución de 1910, a lado del principio de no reelección, y de los anhelos de tierra y trabajo.

## **2.7. La Constitución Política de 1917**

Habiendo sido derrocado el general Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional; ese nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes. Obedeciendo a tal reclamo, se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, que fue el creador de la Constitución Política de 1917, aún vigente a pesar de sus múltiples y variadas reformas.

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad Municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales. Así lo reconoció la segunda Comisión de Constitución, cuando refiriéndose al proyecto del primer jefe expresó que el establecimiento del Municipio Libre formaba “la diferencia más importante y por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857”.<sup>30</sup>

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha

---

<sup>30</sup> Diario de Debates del Congreso Constituyente. México, 1917, T II, Pág. 404. Citado por Tena Ramírez.

estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de su vida y su independencia, condición de su eficacia...

Posteriormente, se sometió 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 señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad, de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el /Municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de La Nación en los términos que establezca la ley. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán al

mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente”...<sup>31</sup>

Algunos autores han manifestado que existen ciertas deficiencias en este artículo el cual vino a tomar en cuenta al Municipio a propuesta de Don Venustiano Carranza y aceptada por el Constituyente de Querétaro, ya que al tener el cimiento constitucional como lo menciona Teresita Rendón Huerta, éste marca su permanencia en nuestro orden jurídico.

## **2.8 Reformas al artículo 115 Constitucional**

Son variadas las reformas que el texto del artículo 115 presenta. Hacia 1933 se estableció el principio de la no reelección relativa para los integrantes de los ayuntamientos; se señaló que sus integrantes no podrían reelegirse para el periodo inmediato. Es de destacar que en virtud de esta reforma se determinó, como tipología de los cargos que le incumben al Municipio, los relativos al del presidente municipal, regidores y síndicos.

En 1947, el Constituyente permanente otorgó a la mujer el derecho a votar y ser votada en las elecciones municipales, antes de que se le diera plena participación en los procesos nacionales, gracias a las reformas de 1953.

Una nueva adición se presentó en 1976 al determinar que los estados y municipios, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán

---

<sup>31</sup> “Los Derechos del Pueblos Mexicano”, México a través de sus Constituciones. Tomó VIII, págs. 324, 330 y 346.

expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines a que se refiere el artículo 27 constitucional en lo concerniente a centros urbanos. En ese mismo año también se incorporó la regulación relativa a las conurbaciones.

La siguiente modificación se realizó en 1977, como resultado de la reforma política que pretendió impulsar el movimiento democratizador en el país. Se incorporó el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300 mil o más habitantes.

Una de las reformas más importantes que se han dado en materia municipal, hasta la fecha, se presentó en 1983, es de destacar que:

- 1.- Se elevaron a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros de éstos, cuando existan causas graves previstas en la ley
- 2.- Se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general
- 3.- Se facultó a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos

4.- Se ratificó la libertad municipal, ahora respecto de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario

5.- Se determinó la consecuencia municipal en materia de desarrollo urbano, y

6.- Se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales.

El objeto de la reforma fue reforzar la libertad política del municipio, así como su autonomía administrativa y económica.

En 1987 se excluyeron del texto del artículo 115 constitucional elementos relativos al gobierno de las entidades federativas en cuanto a la elección de sus autoridades; a las relaciones laborales entre los gobiernos y sus trabajadores, y los referentes a la celebración de convenios entre Federación y estados en materia de operación y ejecución de obras, así como la prestación de servicios públicos. Estos elementos se incluyeron en el artículo 116.

El 23 de diciembre de 1999, se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los aspectos más relevantes de la reforma son los siguientes:

1.- Se le reconoce al Municipio el carácter de ámbito de gobierno y al Ayuntamiento el de órgano de gobierno. Para tal efecto, se modifica la fracción I del Artículo 115, misma que señalaba: "Cada Municipio será administrado por

un Ayuntamiento...”; merced a la reforma se indica: “Cada Municipio será Gobernado por un Ayuntamiento...”.

2.- A lo largo de la reforma, en aras de una adecuada técnica legislativa, se sustituye la palabra “locales” por “estatales”. De esta forma, se pretende mantener coherencia con la terminología derivada del régimen federal adoptado por el estado Mexicano.

3.- Se realiza una modificación topográfica al mudar la colocación de los párrafos cuarto y quinto del anterior artículo 115, mismos que intercambian su lugar, agregándose al hoy quinto párrafo, la previsión de que el número de integrantes de los Consejos Municipales deberá estar determinado por ley, así como sus requisitos de elegibilidad.

Actualmente, dentro de estas reformas la más importante, es que el ejecutivo acaba de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de ley para reformar el mismo artículo 115 con el fin de ampliar los periodos de gobierno en los ayuntamientos de tres a seis años.

## **2.8 La Constitución Política del Estado de Guanajuato**

La Constitución Local establece que los municipios serán gobernados por los ayuntamientos, siendo éstos su máxima autoridad, la cual estará integrada por un Presidente Municipal y por el número de síndicos y regidores que determine la Ley

Orgánica, que en nuestro caso establece que el número total de miembros no sea menor a ocho ni sobre pase los diecinueve.

En el artículo 109 de la Constitución Local se manifiesta que en todos los municipios, los ayuntamientos serán electos por votación popular directa, de acuerdo con las normas que establezca la Ley de la materia, de conformidad con las siguientes bases:

I.- El Presidente Municipal y los síndicos de los ayuntamientos serán electos conforme al Principio de Mayoría Relativa; y,

II.- Los regidores serán electos por el Principio de Representación Proporcional, de acuerdo con lo que señale la Ley respectiva.

La Constitución de Guanajuato también establece las condiciones que se requieren para ocupar los cargos de Presidente Municipal, Síndico o Regidor en su artículo 110 y a continuación las mencionamos.

Para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor, se requiere:

I.- Ser ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos;

II.- Tener, por lo menos, veintiún años cumplidos al día de la elección; y,

III.- Tener cuando menos dos años de residir en el Municipio en donde deba desempeñar el cargo, al tiempo de la elección.

Así como los impedimentos en el artículo 111:

No podrán ser presidentes municipales, síndicos o regidores:

I.- Los militares en servicio activo o ciudadanos con mando de fuerzas en el Municipio donde deba efectuarse la elección, ni el Secretario y Tesorero del Ayuntamiento a no ser que se separen de sus cargos cuando menos con noventa días de anticipación al de la elección;

II.- Los que sean ministros de cualquier culto religioso en los términos que establezcan las leyes respectivas; y,

III.- Los integrantes de los organismos electorales en los términos que señale la Ley de la materia.

En el artículo 112 se establece que los Consejos Municipales se compondrán por el mismo número de miembros que la ley determine para la integración de los ayuntamientos; de igual forma establece que serán los mismos requisitos e impedimentos que a los demás miembros del Ayuntamiento para ocupar este cargo.

## **2.9 La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato**

Esta ley, según su artículo primero, tiene por objeto regular el gobierno, la estructura orgánica y el funcionamiento de los municipios, desarrollando las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la particular del Estado.

En su artículo 26 la Ley Orgánica Municipal establece que los ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal, un Síndico, con excepciones en los municipios de Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León y Salamanca, en los cuales habrá no uno, sino dos y el número de regidores que en seguida se expresan:

Los municipios de Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León y Salamanca, contarán con doce regidores.

Los municipios de Allende, Cortazar, Dolores Hidalgo, Moroleón, Pénjamo, Salvatierra, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, Silao, Uriangato, Valle de Santiago y Yuriria, se integrarán con diez regidores.

Los municipios de Abasolo, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Comonfort, Coroneo, Cuerámbaro, Doctor Mora, Huanímaro, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Manuel Doblado, Ocampo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, San Diego de la Unión, San José Iturbide, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarandacuao, Villagrán, Tarimoro, Tierra Blanca, Victoria y Xichú, se integrarán con ocho regidores.

El artículo 27 menciona que para ser miembro de un Ayuntamiento, deberán reunirse los requisitos que señala el artículo 110 de la Constitución Política para el estado y la ley electoral respectiva que citamos con anterioridad.

El Ayuntamiento tendrá su residencia oficial en la cabecera del municipio.

El Congreso del Estado, a petición del Ayuntamiento, podrá decretar el cambio de residencia, cuando existan causas justificadas para ello; el traslado será a otro lugar comprendido dentro de la circunscripción territorial del municipio. Esto lo señala el artículo 28 de la misma ley.

Así mismo, el artículo 29 menciona que el desempeño del cargo de Presidente municipal, Síndico y Regidor y su remuneración, se fijará en el presupuesto de egresos del Municipio, atendiendo los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal, así como a la situación socioeconómica del Municipio.

El desempeño del cargo se realizará con probidad, eficacia, eficiencia y honradez, quedando impedidos quienes los ocupen, para aceptar otro empleo o cargo en la administración pública municipal, estatal o federal, por el que perciban remuneración alguna, salvo que medie permiso especial del Congreso del Estado, con excepción de los docentes.

Por último, cabe hacer mención que la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato ha tenido importantes reformas en los últimos cinco años.

## **Conclusión**

Es indudable que la figura del Municipio a lo largo de la historia ha tenido una evolución importante, fijándose que surge como una Institución Jurídica Social en el Derecho Romano de manera formal, por lo que se establece como un mecanismo de organización y funcionamiento primario, pudiéndose comparar con

la polis griega en sus inicios o la figura del *calpulli* en México; guardando siempre la justa dimensión de sus condiciones y contexto histórico social.

En ese orden de ideas, cabe hacer mención que la configuración de la institución formal del Municipio llega a México con la conquista de los españoles en 1519, cuando Hernán Cortes funda el primero en la Nueva España y a partir de ese momento hasta nuestros días, varias etapas de nuestra historia han sido factor fundamental de la transformación en la reglamentación y organización del municipio en nuestro país.

El marco jurídico que da vida al Municipio actualmente es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 115, donde se establecen las bases de la estructura en la organización y funcionamiento del mismo, que servirán de referencia para la delimitación de sus atribuciones.

En ese sentido es preciso señalar que conforme las sociedades se desarrollan las leyes deben actualizarse y adaptarse a una realidad existente, que exige resultados enfocados en una administración pública mucho más eficiente y organizada, por lo que se deben generar modificaciones precisas que creen estrategias en las cuales se contemple en el ámbito municipal un Servicio Civil de Carrera, para tener personal administrativo más capacitado, ampliar el periodo de encargo de los presidentes municipales de tres a cuatro años o contemplar la reelección. También se buscaría fomentar la madurez política en la continuidad de los proyectos y líneas de gobierno, tarea que tendrán de manera conjunta los

legisladores y funcionarios públicos de los diferentes órdenes de gobierno, con el ánimo de trabajar desde nuestros distintos cargos, para detonar el rompimiento de esquemas caducos, y propiciar los cambios necesarios en una dinámica de responsabilidad social y compromiso cívico.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Ochoa Campos, Moisés, **EL MUNICIPIO Y SU EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL**, BANOBRAS, México, 1987, Pág. 64.
2. Yoldi Larrainzar, Ricardo, **ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA**, República de Colombia, Colombia 1995.
3. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**, Ed, Porrúa. México, 1998, Pág. 2166.
4. Constitución Política del Estado de Guanajuato [www.Congresogto.gob.mx/legislación/constitución.htm](http://www.Congresogto.gob.mx/legislación/constitución.htm)
5. Camacho Salas Mauricio, **EL MUNICIPIO, DEFINICIONES Y CARACTERÍSTICAS**, CEDEMUN, México 1993.
6. Calcáneo Arboleda Elvira, **ANÁLISIS DEL MUNICIPIO**, SEGOB, México, 1983.
7. Porrúa Miguel Ángel, **LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO**, CIDE México, 1999, Pág. 41.

8. Teresita Rendón Huerta Barrera, **DERECHO MUNICIPAL**, Ed, Porrúa, México, 1998, pág 10.
9. Rodríguez Pedro y Ricardo de Asensi, **CURSO DE DERECHO NATURAL**, Ed. Bouret, París, 1876, Pág. 495.
10. Legaz Luis, **TEORÍA GENERAL DEL ESTADO**, Ed. Nacional, México 1965, Pág. 189.
11. Burgoa Ignacio, **DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO**, Ed. Porrúa, México 1986, Pág. 817.
12. Serra Rojas Andrés, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, Ed. Porrúa, México, 1981, Pág. 610.
13. Rodolfo Vega Hernández y otros, **MUNICIPIO, ASPECTOS POLÍTICOS, JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVOS**, Ed. Fundap, México, 2002, Pág. 71.
14. Moya Palencia Mario, **TEMAS CONSTITUCIONALES**, México, UNAM, 1978. Pág.24.
15. Iturriaga y otros, **HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO**, CEDEMUN, México, 1993, Pág. 24.

16. Citado por el Dr. Emilio O. Rabasa Mishkin, **HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS**, UNAM Instituto de Investigación Jurídica, México, 2000, Pág.58.
17. Rabasa Mishkin Emilio, **HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS**, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, UNAM, México 2000., <http://www.cedemun.gob.mx>
18. Gámiz Parral Máximo N., **DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**. Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM, IV Edición. México 2000, Pág. 91.
19. **CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.**
20. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)