

# 500

AÑOS DEL  
MUNICIPIO  
EN MÉXICO



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



CONSEJO EDITORIAL  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS



---

# 500

AÑOS DEL  
MUNICIPIO  
EN MÉXICO

---



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



CONSEJO EDITORIAL  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

500 AÑOS DEL  
MUNICIPIO EN MÉXICO

Es una obra que forma parte de la Colección *Federalismo Mexicano* como un esfuerzo colectivo que encabeza el Consejo Editorial en coordinación con la Secretaría General; Secretaría de Servicios Parlamentarios; Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

Primera edición. 2018

© LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados  
Av. Congreso de la Unión Núm. 66  
Edificio E, Planta Baja  
Col. El Parque  
Ciudad de México  
Tel. 50360000 ext. 51091 y 51092  
[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del “Copyright”, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Arte y Diseño: Edgar A. Rodríguez Cuevas.

Impreso y hecho en México.  
*Printed and made in Mexico.*

# H. CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA

## JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

**Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza**

*Presidente y Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN*

**Dip. Carlos Iriarte Mercado**

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI*

**Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva**

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD*

**Dip. Jesús Sesma Suárez**

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM*

**Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza**

*Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA*

**Dip. Macedonio Salomón Tamez Guajardo**

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano*

**Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza**

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza*

**Dip. José Alfredo Ferreiro Velazco**

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Encuentro Social*

## MESA DIRECTIVA

**Dip. Edgar Romo García**

*Presidente*

**Dip. Martha Sofía Tamayo Morales**

**Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar**

**Dip. Arturo Santana Alfaro**

**Dip. María Ávila Serna**

*Vicepresidentes*

**Dip. Sofía del Sagrario de León Maza**

**Dip. Mariana Arámbula Meléndez**

**Dip. Isaura Ivanova Pool Pech**

**Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla**

**Dip. Ernestina Godoy Ramos**

**Dip. Verónica Bermúdez Torres**

**Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla**

**Dip. Ana Guadalupe Perea Santos**

*Secretarios*

## CONSEJO EDITORIAL

### PRESIDENTA

#### GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Dip. Emma Margarita Alemán Olvera, *titular*.

Dip. Luz Argelia Paniagua Figueroa, *suplente*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Dip. Adriana Ortiz Lanz, *titular*.

Dip. Miriam Dennis Ibarra Rangel, *suplente*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Dip. Ángel II Alanís Pedraza, *titular*.

Dip. Victoriano Wences Real, *suplente*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Dip. Alma Lucia Arzaluz Alonso, *titular*.

Dip. José Refugio Sandoval Rodríguez, *suplente*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Dip. Patricia Elena Aceves Pastrana, *titular*.

Dip. René Cervera García, *suplente*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Dip. María Candelaria Ochoa Avalos, *titular*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Dip. Carmen Victoria Campa Almaral, *titular*.

Dip. Francisco Javier Pinto Torres, *suplente*.

#### GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos, *titular*.

Dip. Melissa Torres Sandoval, *suplente*.

**SECRETARÍA GENERAL**

*Mtro. Mauricio Farah Gebara*

**SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS**

*Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas*

**DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS**

*Lic. José María Hernández Vallejo*

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

**CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA**

**CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO**

**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA**

**SECRETARIO TÉCNICO**

*Mtro. José Luis Camacho Vargas*

**Asesores**

*Saúl Arturo Ramírez de Arellano Solórzano*

*Salvador Soto Aparicio*

# ÍNDICE

Estudio Introductorio	11
<b>Dip. Emma Margarita Alemán Olvera</b>	
Presidenta del Consejo Editorial de la Cámara de Diputados	
LXIII Legislatura	

## CAPÍTULO I

### Antecedentes históricos de la institución municipal

1.1. Repaso de los orígenes del municipio en el mundo	29
1.1.1. Grecia	29
1.1.2. Roma	30
1.1.3. España	33
1.2. El municipio en México	39
1.2.1. Época Prehispánica	39
1.2.1.1. <i>Calpulli</i>	40
1.2.2. La Conquista	41
1.2.2.1. Encomiendas	43
1.2.3. La Villa Rica de la Vera Cruz, 22 de abril de 1519	44
1.2.4. Municipio de la Ciudad de México, 8 de marzo de 1524	45
1.2.5. Evolución de la organización municipal en la etapa colonial	46
1.2.6. México independiente	49

## CAPÍTULO II

### Preludio jurídico municipal

2.1. El Municipio en México desde Cádiz hasta la Ley del Municipio Libre	53
2.1.1. Constitución Política de la Monarquía Española	54
2.1.2. Constituciones de 1814, 1824, 1836, 1843 y 1857	55
2.1.3. Jefes políticos	63
2.1.4. Planes políticos sobre el municipio	63
2.1.5. Adiciones al Plan de Guadalupe	67
2.1.5.1. Ley del Municipio Libre	68

## CAPÍTULO III

### Génesis del Municipio en México

3.1.	Congreso Constituyente de 1916-1917	71
3.1.1.	Debates del Congreso de Querétaro	75
3.1.2.	Artículo 115 constitucional	83
3.2.	Fortalecimiento a través de la evolución constitucional	85
3.2.1.	Participación de la mujer en las elecciones municipales	89
3.2.2.	Planeación y ordenamiento de los asentamientos humanos	90
3.2.3.	Representación proporcional municipal	91
3.2.4.	Libertad política, económica, administrativa y de gobierno	92
3.2.5.	El Ayuntamiento municipal	95
3.2.6.	Vigilancia presupuestaria municipal	98
3.2.7.	Reelección consecutiva municipal	99
3.3.	Perspectivas contemporáneas del Municipio	100

## CAPÍTULO IV

### El Municipio en México

4.1.	Naturaleza Jurídica del Municipio	105
4.2.	Marco Jurídico del Municipio	109
4.3.	Elementos del Municipio	125
4.4.	Estructura Orgánica del Ayuntamiento	125
4.5.	Funciones	127
4.6.	Estructura y Organización Administrativa	128
4.7.	Mecanismos de control político y fiscal de la Administración Pública Municipal	133
4.8.	Radiografía municipal de la República Mexicana	141

### Epílogo

Dr. Sadot Sánchez Carreño	147
<b>Director del Centro de Estudios de Derecho y de Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados</b>	

### Anexo

División municipal por entidad federativa	157
<b>Bibliografía</b>	215

# ESTUDIO INTRODUCTORIO

DIP. EMMA MARGARITA ALEMÁN OLVERA  
PRESIDENTA DEL CONSEJO EDITORIAL  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



**S**i bien es el orden gubernamental más limitado o reducido del país, el Municipio en México ha sido históricamente un elemento de gran importancia en el desarrollo y evolución del sistema político, ya que inclusive ha sido un modelo utilizado, estructurado y creado en algunos de los mayores imperios mundiales a lo largo de la historia, los cuales instauraron una serie de normatividades y regulaciones necesarias para así conformar un sistema político-administrativo de menor envergadura, mismo que contribuyera a mantener la estabilidad, seguridad y control del Estado.

Partiendo de ello, es preciso resaltar que, si bien tiene antecedentes prehispánicos, el peculiar orden gubernamental mejor conocido como Municipio, tuvo su primera aparición al interior del país alrededor del siglo XVI, es decir, dicho sistema fue fundado por vez primera a mediados 1519 en tierras mexicanas, fecha vinculada con la impetuosa y drástica invasión española comandada por Hernán Cortés. Derivado de tal suceso, es menester subrayar y enaltecer al modelo sistémico que ha prevalecido en el país a pesar de las numerosas reformas y reestructuraciones, haciendo especial énfasis en las características especiales que distinguen y definen la naturaleza gubernativa del Municipio, figura que actualmente se encuentra establecida legalmente en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, a través del presente documento se pretende realizar un estudio analítico y descriptivo del progreso histórico que ha envuelto al Municipio en el territorio nacional, retomando para ello diversos antecedentes del sistema antes mencionado, así como varios elementos o particularidades que delimitan, ubican y estructuran al modelo municipal de México. Esto, permitirá identificar con claridad cuáles son las principales características políticas, económicas y socioculturales que dimanar del aparato administrativo local, cuestión que a su vez contribuirá a dimensionar la preponderancia que adquiere un sistema municipal en la evolución del aparato gubernamental del país.

Para tal efecto, se contemplan los componentes, factores, procesos y teorías políticas que se conjuntaron para conformar la denominada institución municipal, utilizando para ello un análisis de la evolución jurídica que ha percibido la multinombrada figura, así como una semblanza histórica de las condiciones inherentes del Municipio, mismas que han contribuido ostensiblemente a generar una democracia en la estructura gubernativa, una participación ciudadana más activa y un papel por demás trascendental como promotor del desarrollo rural y económica de México.

De tal forma, tras prácticamente quinientos años de haberse instaurado el primer Municipio en el país, resulta conveniente entender la relevancia que subyace en dicho modelo, contemplando inclusive a la agrupación conocida como la Asociación de Municipios de México (AMMAC), en la cual se plantean distintas modificaciones, propuestas y exigencias para eficientar y dinamizar el trabajo político-administrativo alrededor de la nación.

### *Antecedentes*

El Municipio es, sin lugar a dudas, una de las instituciones políticas asociativas con mayor antigüedad en el desarrollo social y gubernamental alrededor del globo, debido a que sus orígenes pueden ser encontrados incluso en algunas de las más grandes culturas de la historia, las cuales al aglomerar el potencial absoluto del poder político, se vieron en la necesidad de crear un organismo institucional de carácter administrativo, con el objetivo de planear, regular y controlar los diversos rubros del extenso entorno social.

Así pues, de forma prácticamente consuetudinaria distintas civilizaciones pretendieron ampliar el sector productivo, delimitar estratégicamente el trabajo de mando, establecer comunidades de cooperación e intercambio y desarrollar el modelo de la propiedad privada, en virtud de fomentar una estabilidad para los gobernados y para la gestión administrativa del sistema.

Derivado de esa decisión, con la centralización progresiva y taxativa del poder político y de los dictámenes sociales, el establecimiento de una división territorial se convirtió en un tema preponderante, ya que era necesario pragmatizar la estructuración regional y cultural de las provincias o comunidades, con base en las costumbres, necesidades y similitudes territoriales. Por consiguiente, durante el florecimiento del portentoso Imperio Romano, el sistema de la división territorial fue utilizado con el fin de implantar un control económico, político, militar y social, en donde los titulares designados eran numerosos funcionarios especializados al servicio del Emperador, los cuales estaban encargados de gestionar las actividades “locales” en coordinación con el Imperio.

De esta manera, para mediados del año 387 a. C., surgió en Roma la figura denominada como “ediles curules”, cuya función principal se sustentaba en ostentar la potestad del imperium, es decir, la facultad de ocuparse de todas aquellas particularidades o inconvenientes que llegasen a surgir en el territorio que les era delegado. Dicho nombramiento, fue el resultado de la incansable lucha entre plebeyos y patricios, misma que impulsó el surgimiento de los tribunos de la plebe, órganos cuya labor era procurar justicia alrededor de su demarcación territorial y que posteriormente se convirtieron en ediles curules, configurando de esa forma la aparición de los primeros Ayuntamientos primitivos a mediados del siglo IV a.C.

Por su parte, con la evolución galopante de las sociedades y de los cambiantes sistemas políticos, durante la Edad Media se comenzaron a crear diversos modelos y herramientas de carácter gubernamental, los cuales contribuyeron de distintas maneras a solidificar y consumir al Municipio como una institución política y administrativa. Por ejemplo, los *concilii* fueron organismos creados alrededor del siglo X, los cuales funcionaban como congresos locales, encargados de sesionar para debatir, discutir y resolver las

posibles contrariedades regionales que se presentasen, dicho de otra forma, fungían como un aparato administrativo de menor envergadura, el cual tuvo su declive hasta finales del siglo XII.

Análogamente, la estructura conocida como el “Consejo Abierto”, fue una organización que se destacó por ser primeriza en el manejo de una amplia autonomía regional, en donde mediante el sistema de elección mayoritaria, la población conglomerada en la plaza pública deliberaba la solución más viable para solucionar los problemas locales de talante administrativo y judicial.

Sin embargo, con la explosión demográfica y la tendencia expansionista de las grandes ciudades, la práctica de este modelo comenzó a entrar en desuso, ya que se volvió imposible reunir a un gran número de ciudadanos para resolver problemas cotidianos, motivo por el cual desapareció durante los últimos meses del siglo XIV.

Finalmente, la figura conocida como *Corporación Municipal* o *Comisión*, fue un organismo integrado por aproximadamente cuatro personas, las cuales tenían la tarea de representar la voluntad y los intereses de la población, al mismo tiempo que impartían justicia a través de la constitución de asambleas y tribunales locales. Dichos miembros, comúnmente eran funcionarios judiciales elegidos mediante un procedimiento de elección popular, en donde se votaban los cargos de Juez forero, Alcalde y Regidores, puestos a los cuales se les destinaban las funciones ejecutivas y administrativas del sector.

En este sentido, si consideramos la repercusión que los modelos antes mencionados tuvieron a lo largo del Continente Europeo, entenderemos por qué influyeron ostensiblemente en la conformación del Municipio español, mismo que llegó a su punto más álgido cuando los Reyes comenzaron a otorgar concesiones a nuevas comunidades o ciudades emergentes, en recompensa por la reconquista de los territorios que habían sido invadidos por las tropas árabes.

Por tal motivo, en ese siglo se implementaron los *fueros municipales*, nombramientos cuyo objetivo esencial era regular y gestionar gran parte de los sectores sociales de la región, mientras se integraban de manera simultánea a la estructura gubernativa nacional. No obstante, con la llegada del mandato monárquico de Carlos V, se implementaron diversas modificaciones para favorecer al sistema centralista, mediante la cohesión clamorosa del poder político a manos del Reino español.

Partiendo de lo anterior, es menester resaltar a las figuras que dieron forma al Municipio de la España del siglo XV, es decir, analizar los órganos que conformaron estructuralmente hablando al sistema municipal. Por ejemplo, el *Concilium* o Asamblea Judicial fue un aparato de carácter político y administrativo, el cual se componía por un numeroso grupo de vecinos influyentes, mismos que se reunían para debatir los temas de importancia social, caracterizándose además por regirse de acuerdo con sus propias leyes y tribunales.

Por otro lado, los personajes conocidos como “Jueces” o “Justicias”, fueron un conjunto de funcionarios locales en el ámbito judicial, los cuales estaban encargados de la aplicación de derechos y de la impartición de justicia en la región, siempre y cuando no transgredieran los principios y regulaciones impuestos por la Corona española.

Paralelamente, los denominados “Judex” eran representantes populares que participaban en las actividades judiciales, los cuales tenían la potestad de laborar como jueces de control en el territorio gracias a la autonomía simbólica que la Monarquía les había otorgado. Pese a ello, debido a que su elección se realizaba por medio de una asamblea pública con intervención vecinal, dicha figura comenzó a diluirse progresivamente, desapareciendo rápidamente de la administración local.

Por último, los Alcaldes fueron los personajes con mayor relevancia en los municipios españoles, ya que eran designados para intervenir mayoritariamente en la conducción administrativa de los territorios, es decir, eran el órgano ejecutivo que controlaba gran parte de los sectores sociales en la región, mediante la intervención local de éstos ante las autoridades de la Monarquía española. Así pues, con el surgimiento de los modelos gubernativos anteriormente mencionados, el sistema municipal se afianzó innegablemente en la cultura política de España, debido a que éste se popularizó con el incremento de las comunidades autónomas que invadieron al país europeo, hecho que posteriormente se vincularía con la propagación de dicha regulación en tierras latinoamericanas.

### *Nueva España*

Ahora bien, si tomamos en cuenta que el territorio mexicano fue invadido en el siglo XVI por los españoles y que con su ocupación se suscitaron incontables cambios en el espectro social, cultural, económico y sobre todo político, podremos comprender la transformación contrastante que sufrió el “Calpulli”, organización administrativa que se estableció durante la evolución del floreciente Imperio Azteca, la cual según el académico Mario Moya Palencia, era una comunidad de familias que compartían creencias, ocupaban un espacio territorial y participaban cooperativamente en la resolución de las contrariedades económicas de la región, reconociendo conjuntamente a una autoridad mayor que resolvía las controversias del orden común.

En este sentido, tras el establecimiento de las embarcaciones españolas en territorio prehispánico, de manera obligada las instituciones, costumbres e ideologías nacionales empezaron a adoptar ciertos aspectos europeos en materia gubernamental y administrativa, hecho que contribuyó para que posteriormente la figura del Calpulli fuera mezclada de manera homogénea y gradual con la estructura municipal de la Monarquía española, misma que rápidamente impulsó la instauración del primer Ayuntamiento novohispano en la zona costera de Villa Rica, Veracruz, acción realizada por el navegador Hernán Cortés el 22 de abril de 1519.

Tras la trágica caída de la capital del Imperio Azteca, Tenochtitlán, se fundó oficialmente el segundo Ayuntamiento de Latinoamérica, siendo éste el primero que se establecía en un área metropolitana como Coyoacán, situación que evidenció el avance veloz del modelo municipal en las tierras de la entonces Nueva España.

Sin embargo, a pesar de la rápida consolidación del Municipio novohispano, éste sufrió incontables cambios derivados de las transformaciones que se suscitaban en los regímenes inestables de la nación, provocando que durante 1529 se proclamara un sistema efímero en donde el titular del ejecutivo era un

gobernador, y tan sólo seis años más tarde fuera anunciada la instauración de una estructura virreinal como forma de gobierno.

Durante el periodo comprendido entre los años 1550 a 1570, la Nueva España fue dividida en 40 provincias semiautónomas, las cuales eran comandadas por un personaje denominado Alcalde Mayor, no obstante, con la llegada del siglo XVII se conformaron las mayormente conocidas como jurisdicciones civiles, que eran divisiones territoriales y administrativas que predominaron durante la etapa de la Colonia.

En el año 1776 se decretó por medio del Rey Carlos III una nueva modificación sustanciosa en la división del territorio novohispano, en la que se planteó el establecimiento de doce intendencias locales, las cuales constituirían la base territorial y gubernativa del Virreinato.

Así pues, con la instauración de las comunidades políticas reconocidas jurídicamente, en el país se comenzó a difundir la ideología separatista y libertadora, debido a que la elección de los funcionarios regionales, favorecía innegablemente a decenas de españoles que acaparaban el poder político, incrementando con ello el repudio por las regulaciones de la corona española e impulsando la difusión de los pensamientos de carácter revolucionario.

### ***Evolución jurídica***

Con el estallido de la Guerra de Independencia en 1810, la Monarquía española se vio constreñida a convocar al Congreso Constituyente mejor conocido como las Cortes de Cádiz, en virtud de crear un nuevo ordenamiento jurídico que aminorara los movimientos beligerantes de los ciudadanos novohispanos, mediante la integración de célebres jurisconsultos y políticos mexicanos en el órgano legislativo, entre los cuales destacaron los nombres de Miguel Ramos Arizpe, Juan José Güereña, Pedro Bautista Pino, Octaviano Obregón, José Miguel Guridi y Alcocer, entre otros.

De este modo, pese a intentar recuperar la confianza y la credibilidad con la sociedad de la Nueva España, a través de la publicación de la Constitución de Cádiz, también llamada *Gaditana*, la estrategia de la Corona resultó sumamente tardía e insuficiente, ya que el movimiento independentista se solidificó e incluso se mantuvo en crecimiento progresivo.

Sin embargo, dentro de dicha normatividad se incluyó a la figura del Ayuntamiento, la cual volvió a adquirir importancia al ser establecida en el título VI del texto legal, en el que se especificó que para el gobierno interior de los pueblos habría un Ayuntamiento, el cual se compondría por alcaldes, regidores y procuradores síndicos, mismos que a su vez estarían dirigidos por el jefe político o en su defecto, por el alcalde que hubiera sido previamente designado.

Además, en el numeral 312 también se expuso que los procedimientos de elección de alcaldes, regidores y síndicos, serían realizados a través del principio de elección popular, que se llevaría a cabo de manera anual en los meses de diciembre, con el objetivo de que los representantes ingresaran a ejercer sus funciones en enero de cada año.

Asimismo, se estableció que ninguno de estos personajes podría ser reelecto para un periodo adicional y que para fungir como candidato sería necesario contar con veinticinco años de edad y una vecindad real en la comunidad que se buscara representar, siempre y cuando el contendiente por el cargo no fuera parte de las milicias nacionales, debido a que según el artículo 318 de la Constitución Gaditana, ésta sería la única exclusión para ocupar el puesto regional.

Por otro lado, en el Capítulo segundo, titulado como “Del Gobierno Político, de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales”, se señaló que la gubernatura política de las comunidades sería depositada en un funcionario público denominado jefe superior, cuyo nombramiento sería realizado por designio del Rey español en turno. Se fundamentó que la composición de las diputaciones estarían conformadas por un presidente, un intendente y siete miembros más elegidos de acuerdo con las reglamentaciones establecidas, los cuales serían renovados por periodos electorales de dos años, en donde se elegirían también a tres figuras suplentes para cubrir las ausencias provisionales y definitivas.

De igual forma, se decretó que cualquier funcionario que deseara postularse de nueva cuenta para intervenir en las Diputaciones Provinciales, tendría que esperar cuando menos cuatro años para presentar su candidatura, de acuerdo con lo señalado por el numeral 331 de la Constitución de Cádiz.

Inclusive, de manera análoga se estableció el periodo de sesiones obligatorio que debían cumplir los órganos legislativos locales, el cual quedó constituido en noventa días totales, mismos que podrían ser distribuidos a lo largo del año, realizando las siguientes funciones:

- Intervenir y aprobar el repartimiento de las contribuciones emanadas de la provincia;
- Velar por el buen manejo e inversión de los fondos públicos;
- Cuidar e impulsar el establecimiento de los Ayuntamientos que sean necesarios;
- Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados;
- Dar parte al gobierno de los abusos de las rentas públicas;
- Llevar a cabo los censos poblacionales; y
- Dar parte a las Cortes de las infracciones constitucionales, entre otras.

No obstante, como resultado de la inestabilidad perenne que inundaba a los novohispanos y el arraigo inmarcesible de las ideologías liberales o separatistas, en el país se creó el denominado Congreso de Chilpancingo, con el objetivo de instaurar un gobierno independiente en el territorio nacional y promulgar un nuevo ordenamiento jurídico que regulara a la “América Mexicana”. Desafortunadamente, al descubrirse el plan comandado por el general José María Morelos y Pavón, éstos fueron perseguidos por las tropas del insurgente Félix María Calleja, hecho que los llevo a resguardarse en la ciudad de Apatzingán, Estado de Guerrero, sitio en el cual promulgaría la Constitución el 22 de octubre de 1814.

De este modo, con la publicación del renovado texto legal, la figura de la provincia recobró protagonismo en la estructuración político-territorial del país, ya que ésta fue integrada al título segundo “De la Forma de Gobierno”, en donde se especificó que mientras se realizara una demarcación exacta de la América Mexicana y de cada una de las provincias que la componían, éstas no podrían separarse unas de otras en su gobierno, ni mucho menos enajenarse parcial o totalmente.

Asimismo, en el capítulo séptimo se agregó un apartado especial, con el objetivo de regular las funciones de las Juntas Electorales de Provincia, las cuales estaban encargadas de planear y organizar las elecciones de los diputados locales, mediante el establecimiento de dos escrutadores y un secretario, cuya tarea se versaba en reconocer las cédulas partidistas de los candidatos y hacer un recuento de los votos para oficializar el nombramiento de los legisladores que representarían a la región al interior del Congreso General.

Pese a ello, al continuar México ligado con la Corona española y con sus drásticas autoridades del virreinato, el primer documento constitucional del país no consiguió la trascendencia que se esperaba y fue hasta el año de 1824, tras haber firmado el Acta de Independencia del Imperio Mexicano en 1821 y haber logrado terminar con el periodo gubernamental del entonces emperador, Agustín de Iturbide, que se redactó finalmente el Acta Constitutiva de la Federación, documento que más tarde daría forma a la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Así pues, comenzó una nueva etapa en la vida política y legal del país, en donde se designó que para el gobierno local de cada Estado, el poder se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, mismos que por ninguna circunstancia podrían ser reunidos en una sola persona o corporación. Además, se señaló que el Poder Legislativo estatal residiría en una legislatura compuesta por el número de diputados que dictaminaran las constituciones locales, los cuales serían electos bajo el principio de elección popular, pudiendo ser removidos de su encargo si así lo dispusieran las leyes del Estado.

Paralelamente, en el artículo 159 se fundó que a la persona o personas que fungieren como titulares del Ejecutivo, sólo podrían realizarlo durante el periodo que especificaran las constituciones locales, delegando por tanto numerosas atribuciones a las leyes estatales. Inclusive, en el numeral 160 referente al Poder Judicial, se planteó que cada Estado instituiría a través de su constitución local a los tribunales que considerase necesarios, en donde los pobladores llevarían el procedimiento de sus controversias hasta la última instancia, sin la existencia de un órgano federal que atendiese la ejecución y sentencia de las causas civiles y penales de carácter estatal.

Por su parte, en la Sección Segunda correlativa a las obligaciones de los Estados, se enumeraron acciones constreñidas para los gobiernos locales, las cuales giraban en torno a lo siguiente:

- Organizar tanto su gobierno como administración interna, sin oponerse en ningún momento a los preceptos establecidos en la Constitución;
- Publicar por medio de su gobernador las respectivas constituciones, leyes y decretos necesarios;

- Hacer guardar las leyes generales de la Unión, así como los decretos que a partir de ese momento llegasen a ser firmados por el Presidente de la República;
- Entregar a los fugitivos que se encontrasen en su demarcación territorial;
- Contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General; y
- Remitir anualmente a las Cámaras del Congreso una nota que estableciera los ingresos y egresos de las tesorerías locales, entre otros.

Sin embargo, como resultado de la efervescencia política y social que perduraba alrededor del país, poco tiempo después se realizó un nuevo texto legal conocido como las *Siete Leyes*, documento promulgado el 30 de diciembre de 1836 en el que se exponían una serie de cambios estructurales en el sistema gubernativo de la nación, el cual quedaría conformado a partir de ese momento por un régimen político centralista.

Adicionalmente, tan solo siete años más tarde, en medio del complicado panorama que rodeaba a México en el ámbito nacional e internacional, se llevó a cabo la redacción de las denominadas *Bases Orgánicas de la República Mexicana* en 1843, texto que incluyó entre sus numerales la figura de los departamentos gubernamentales, organizaciones administrativas y políticas de carácter regional o local.

En este sentido, a partir del artículo 131 del ordenamiento jurídico anteriormente mencionado, se especificó que en la República los departamentos estarían dotados de una Asamblea compuesta por un número de integrantes no mayor a once ni menor a siete, en donde de acuerdo con las estipulaciones emanadas por las leyes estatales, también serían electos algunos personajes como elementos suplentes, los cuales entrarían en funciones únicamente en los supuestos de ausencias temporales o definitivas.

Por su parte, también se estableció que los requisitos necesarios para ocupar un puesto como Vocal de la Asamblea, girarían en torno a ostentar la edad de veinticinco años cumplidos al día de la elección y tener la vecindad mínima necesaria para representar administrativamente a los ciudadanos de la región.

Además, de acuerdo con lo expuesto en el numeral 133, los vocales tendrían una duración máxima en sus encargos de cuatro años y serían renovados de manera progresiva por periodos de dos, comenzando con los miembros que tuviesen una mayor antigüedad al frente del servicio público. Asimismo, también se planteó una serie de facultades exclusivas para los Departamentos locales, dentro de las cuales se destacaban las siguientes:

- Establecer arbitrios para completar sus gastos ordinarios o para hacer los extraordinarios que determinaran según sus facultades, con aprobación del Congreso y sin perjuicio de llevarlos a efecto inmediatamente que los decretaran;
- Arreglar la inversión y contabilidad de la hacienda del departamento;

- Crear los empleos necesarios para la recaudación y distribución de la hacienda departamental;
- Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública;
- Decretar lo conveniente conforme a las leyes de adquisición, enajenación y permutas de bienes que pertenezcan al común del departamento;
- Impulsar la apertura y mejora de los caminos del departamento, así como cuidar de su conservación, estableciendo para ello peajes que ayudaran a cubrir los costos de los mismos;
- Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando de establecimientos literarios a la región;
- Crear y reglamentar los establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad;
- Hacer la división política del territorio del departamento; y
- Cuidar de la salubridad pública, y reglamentar lo conveniente para conservarla.

En el artículo 135 se integraron dos fracciones referentes a las obligaciones de los departamentos, las cuales indicaban lo siguiente:

- Todos los Departamentos deberán formar anualmente su estadística y dirigirla al Gobierno Supremo con las observaciones que crea convenientes para el bien y progreso del propio Departamento; y
- Formar los presupuestos anuales de los gastos del Departamento y dirigirlos al Congreso General para que los tenga presentes al revisar los arbitrios que ellas establezcan para completarlos.

Por otro lado, en cuanto a los gobernadores de los Departamentos locales, éstos serían elegidos por el Presidente de la República, mediante propuestas realizadas por las asambleas departamentales, cargo que mantendrían por un lapso de cinco años, contados a partir del día que protestasen el cargo. Además, conforme lo estipulado en el numeral 137, para ser Gobernador era necesario contar con la ciudadanía mexicana, ser mayor de treinta y cinco años, originario o vecino del territorio departamental, tener dos mil pesos de renta efectiva y haber servido por cinco años como mínimo a puestos de carácter público.

Adicionalmente, se radicó que los gobernadores serían el conducto único y esencial en la relación entre las autoridades de la República y los gobiernos departamentales, deber que estaría ligado con las demás obligaciones enumeradas en el artículo 140, de entre las cuales destacan:

- Cuidar de la conservación del orden público en el interior del Departamento;
- Publicar las leyes del Congreso Nacional y los decretos del Presidente de la República, a más tardar al tercer día de su recibo;

- Cumplir con los decretos de las asambleas departamentales; y
- Remitir al Gobierno Supremo los decretos de las asambleas departamentales, para su conocimiento inmediato en la República.

Ahora bien, en lo que respecta a las atribuciones del gobernador del Departamento, el numeral 142 señalaba lo siguiente:

- Los gobernadores podrán nombrar a las autoridades políticas subalternas del departamento;
- Nombrar a los empleados que se establezcan para recaudar y distribuir la hacienda que toque al departamento;
- Presentar ternas al Presidente de la República con acuerdo de las asambleas departamentales para el nombramiento de magistrados superiores, jueces letrados y asesores;
- Imponer multas a los que falten al respeto, en los casos y en el modo que dispongan las leyes;
- Vigilar para que se administre prontamente la justicia en el departamento;
- Ser presidente nato de la asamblea departamental con voto en ella y el de calidad en caso de empate; y
- Disponer de la fuerza de policía para los objetos de su institución, entre otras.

La constitución indicó que para las cuestiones judiciales de los Departamentos, se instituirían tribunales superiores de justicia y jueces inferiores, los cuales fungirían como las únicas instancias en materia civil y penal, estableciendo que no se podrían establecer tribunales de talante superior. Pese a ello, durante la década de 1840 el país fue presa de diversos problemas geopolíticos, llegando inclusive a enfrentar una invasión por parte de la nación estadounidense y una pérdida dolorosa del territorio federal con la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848 y del Tratado de la Mesilla en 1853.

Por consiguiente, tras afrontar numerosos retos políticos, bélicos y sociales, en el país se inició la redacción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1857, documento en el cual se especificó que las entidades federativas adoptarían para su régimen interior una forma de gobierno republicana representativa y popular, en donde los Estados podrían celebrar convenios amistosos entre sí, previa aprobación realizada por el Congreso de la Unión.

Además, en el artículo 111 se expusieron una serie de prohibiciones para los gobiernos locales, entre las cuales se destacaban las siguientes:

- Celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros Estados o potencias extranjeras;
- Expedir patentes de corso; y
- Acuñar monedas, emitir papel moneda o papel sellado.

Paralelamente, en el numeral 112 se plantean diversas acciones que el gobierno local no puede hacer sin el consentimiento expreso del Congreso de la Unión, tales como las siguientes:

- Establecer derechos por tonelaje o imponer contribuciones sobre importaciones y exportaciones;
- Tener tropas permanentes; y
- Hacer la guerra a alguna potencia extranjera, excepto en casos de invasión o peligro inminente.

Por último, se radicó que los gobernadores de los Estados estarían obligados a publicar y hacer cumplir las leyes de carácter federal, así como dar fé y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de los tribunales locales. Del mismo modo, se estableció que los poderes de la Unión tendrían el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior, y que en caso de sublevaciones o problemas internos, éstos serían los encargados de controlar la situación y brindar protección a los pobladores de la región.

No obstante, como resultado de una nueva reestructuración jurídica y política, el 5 de febrero de 1917 se creó el tercer y último ordenamiento constitucional que ha promulgado el país, en virtud de prevenir las acciones totalitarias y autoritarias de los gobernantes, ya que en años anteriores el general Porfirio Díaz había creado un gobierno inamovible y dominante, en el que se abrió la economía nacional pero se limitaron simultáneamente las capacidades electorales de los ciudadanos mexicanos.

Así pues, en la renovada Constitución Política se plasmó que los Estados de la República adoptarían, para su régimen interior, una forma de gobierno de tipo republicana, representativa, democrática, laica y popular, en donde la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, versaría en la fundación del municipio libre.

En este sentido, cada municipio sería gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que las leyes determinaran, los cuales sólo podrían ser reelectos para un periodo adicional, en caso de estar estipulado por las constituciones locales de los Estados. Asimismo, se planteó que las legislaturas estatales, previo acuerdo con las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrían suspender el trabajo de los ayuntamientos, declarar que éstos habían desaparecido y suspender o revocar el mandato gubernamental a alguno de sus miembros, debido a la ejecución de una de las causas graves que las leyes locales prevean.

Análogamente, en el supuesto de que alguno de los miembros dejara de desempeñar su encargo, éste sería ejercido por una figura suplente o por el funcionario que las leyes estatales dispusieran. Además

de declararse como desaparecido un Ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, las legislaturas de los Estados designarían de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirían los periodos respectivos, órganos cuya integración se compondría por el número de miembros que determinarían las normatividades locales, quienes deberían cumplir a su vez con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Por su parte, los municipios estarían investidos de personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo entre sus facultades principales la aprobación de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, en razón de organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos, y asegurar la participación ciudadana y vecinal de la región. Por consiguiente, algunas de las atribuciones más importantes en materia legislativa, tras numerosas reformas constitucionales, son las siguientes:

- Aprobar las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- Intervenir en los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos, para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- Promulgar las normas de aplicación general para regular la celebración de convenios estatales;
- Estructurar el procedimiento y condiciones para que el gobierno local asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; y
- Emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado.

De forma similar, en la fracción tercera del artículo 115 se enumeró una lista de funciones y servicios designados a los Municipios, de entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

- Brindar agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Mercados y centrales de abasto;

- Panteones;
- Rastro;
- Calles, parques y jardines y su equipamiento, y
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, entre otras.

Del mismo modo, se le atribuyó a los municipios el potencial de administrar libremente su hacienda, la cual estaría formada por los rendimientos de los bienes que les pertenecieran, así como por las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecieran a su favor, incluyendo entre dichas aportaciones las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles o los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

De acuerdo con la fracción quinta del artículo 115, los Municipios estarían facultados exclusivamente para:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y
- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Es menester resaltar que la Constitución Política de 1917, en su artículo 115 relativo a la figura municipal, ha sido objeto de catorce modificaciones a lo largo de cien años, aplicándose diversas transformaciones en el número de integrantes de los ayuntamientos, en virtud de generar una representación más viable y certera para los ciudadanos de los municipios.

De tal forma, si bien la figura municipal ha sido heredada de civilizaciones antiguas, en la historia nacional este orden de gobierno se ha consolidado como la autoridad más cercana y atenta a las necesidades de la población, lo cual no deja de evidenciar que existen grandes retos en materia de competencias y recursos públicos, los cuales deben de ser atendidos para fortalecer al Municipio y consolidarlo como la célula fundamental en la organización política de México.

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL



## 1.1. Repaso de los orígenes del municipio en el mundo

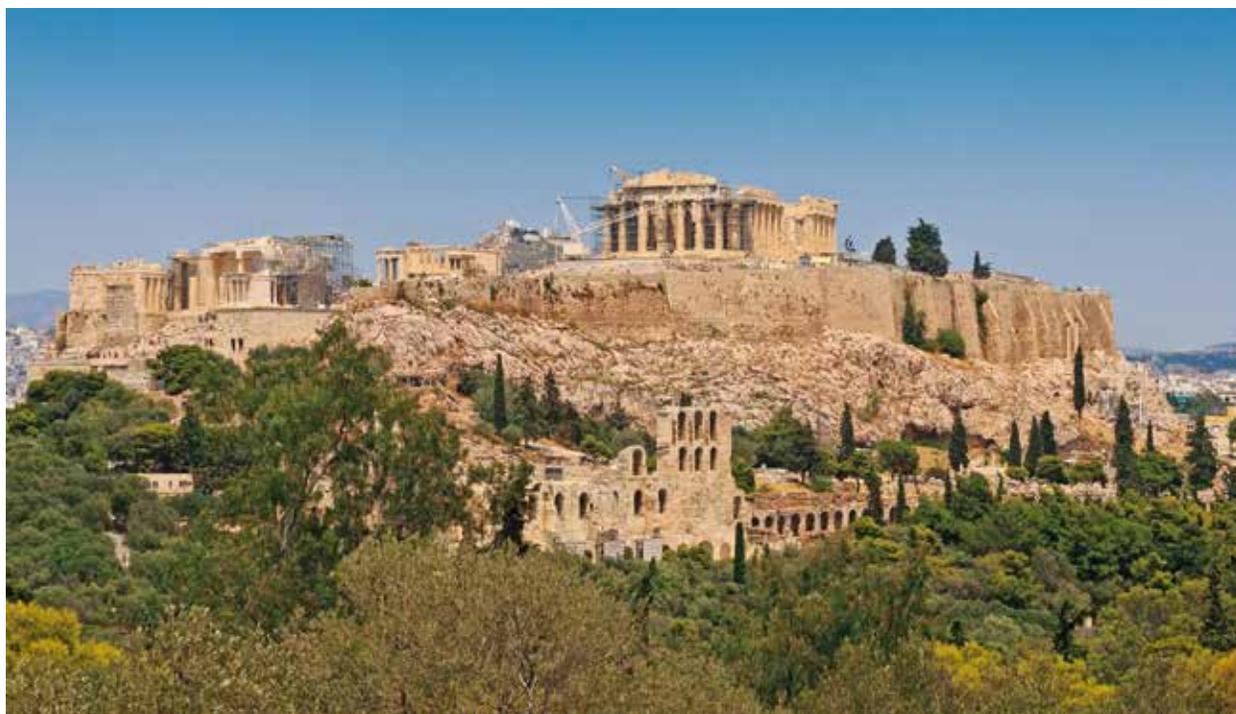
Aunque existen estudiosos y académicos que señalan que la creación del municipio en el mundo data desde la organización de las primeras sociedades prehistóricas, no existe algún dato que nos permita asegurar que los orígenes del municipio se hayan formalizado con las primeras organizaciones gubernamentales, o bien, que su concepto se haya adoptado a partir de la Prehistoria. Lo cierto es que las entidades municipales han evolucionado como parte de un proceso local de organización.

A lo largo de los años las entidades municipales han tenido un notable desarrollo en cuanto a su estructura y funcionamiento, lo cual tiene sus orígenes en Grecia y Roma como las primeras civilizaciones en las que se logró desarrollar formalmente el municipio como institución del Estado, así como desde el punto de vista jurídico, regulándose su estructura, organización y funcionamiento, la actuación de las autoridades locales, así como los derechos, privilegios y obligaciones de los ciudadanos con respecto al Municipio.

### 1.1.1. Grecia

La cultura griega sustenta una mención especial en la formación de los Estados, ya que sus aportaciones en el campo filosófico y político constituyeron un legado que aún impera hoy día.

En este sentido, en Grecia se encuentra el primer antecedente de una asociación humana de carácter político denominada *Polis*. Esta entidad poseía una autonomía técnica, administrativa y económica y velaba por una igualdad civil y política de sus habitantes. Además, la *Polis* griega contaba con funcionarios que administraban los servicios y proporcionaban seguridad.



Acrópolis de Atenas.

De las instituciones urbanas griegas que se crearon la *Polis* puede llegar a considerarse como un precedente de la institución municipal, aunque algunos autores no coinciden con ello, ya que otros señalan que la *Polis* dio pauta a la creación de los *demos*, que era una división territorial organizada y tenían gobierno propio.

En el caso de Moisés Ochoa Campos, considera que la ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipalista.<sup>1</sup>

En virtud de lo anterior, el caso de la influencia institucional griega asentó un encomiable esfuerzo y avance en la creación de un órgano territorial político y administrativo, que podría ser considerado hoy en día como uno de los más remotos antecedentes de la institución municipal.

### 1.1.2. Roma

Desde el punto de vista etimológico, político y jurídico, la institución municipal se logra identificar con más claridad durante la Antigua Roma desde el año 753 A.C.,<sup>2</sup> momento durante el cual los gobiernos locales comenzaron a adquirir privilegios ante la Metrópoli mediante el pago de tributos, sobre todo en lo que se refiere a la dirección gubernamental y a la adopción de un régimen de usos y costumbres propias. Roma además concedió a los habitantes de las municipalidades derechos civiles y políticos con respecto a la entidad.

<sup>1</sup> Moisés Ochoa Campos; *El Municipio, Su evolución institucional*, México, Colección Cultura Municipal. BANOBRAS, 1981, t. I, p.8.

<sup>2</sup> Máximo N. Gámiz Parral (coord.); *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, IJ/UNAM, 2003, p 32.

En efecto, el modelo institucional comenzó cada vez más a asemejarse más a un sistema municipal pero aún con sus características fundamentales; ello por supuesto, reconociendo las diferencias entre cada organización local que se encontraba principalmente integrada por los vecinos de una comunidad.<sup>3</sup>

Comenta Sergio Andrade Sánchez que en Roma el modelo municipal adoptó un alto grado de eficiencia, hasta el punto de ser dirigido por tres prefectos que contaban con funciones propias. El primero fue denominado *praefectos urbi* y era el encargado de la ciudad; el segundo era el de abasto y el último el de la vigilancia.<sup>4</sup> Las autoridades que en un principio fungieron como prefectos del gobierno local, poco después evolucionarían en la figura de ediles, quienes se dividieron en dos grupos: los *ediles curules*, como representante de las clases altas y los *ediles plebeyos*, quienes tenían a su cargo la distribución de granos.



Representación de una sesión del Senado romano, fresco del siglo XIX.

La entidad gubernativa a nivel local también se encargó de gestionar los servicios básicos de la comunidad como el abasto y la seguridad, permitiendo así que los ciudadanos tuvieran mayor acercamiento con el gobierno inmediato.

Justo es señalar que la institución municipal fue utilizada en un primer momento e incluso, en años posteriores como una herramienta territorial de defensa, para así evitar las invasiones de sus vecinos y

<sup>3</sup> Cfr. Jacinto Faya Viesca; "Visión histórica del municipio como institución política", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, ediciones INAP, Órgano Académico Informativo de Administración Pública Estatales, número 4, octubre-diciembre, 1981, p. 29.

<sup>4</sup> Cfr. J. Eduardo Andrade Sánchez; *Derecho Municipal*, Segunda reimpresión, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Comparados, 2011, p. 13.

promover un sentido de identidad hacia el gobierno central. De ahí que se considere que el municipio en principio fue “una agrupación de individuos que por atractivo de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad, con fines propios como grupos, pero distintos de sus compañeros como familias o individuos”.<sup>5</sup>

Comenta Ignacio Burgoa Orihuela que bajo el gobierno del emperador Julio César en el año 45 a.C. se expidió la *lex municipalis*, ordenamiento que tenía el objetivo de sentar las bases para la organización y administración de las ciudades a las que se les había otorgado el carácter de municipios por el Estado Romano.<sup>6</sup> Con la nueva legislación expedida para regular la institución municipal se sentó un precedente jurídico para la historia no sólo de esta institución sino también del Derecho Municipal.



Es importante señalar que con la regulación de la institución municipal, los habitantes del Estado fueron categorizados en aquellos que vivían propiamente en un municipio, adquiriendo el nombre de *municipes* o aquellos que vivían en la ciudad, siendo denominados *incolae* o moradores.<sup>7</sup>

Con lo que respecta a la clasificación del municipio en la antigua Roma, se distinguían cuatro clases de acuerdo al trato que se le daban tanto a sus ciudadanos como a su legislación: 1) el que tenía el derecho de ciudadanía completo, *optimo jure*; 2) el que sólo tenía parte de él; 3) el que conservaba su propia legislación; y 4) el que adoptaba la de Roma, haciéndose de la condición de los *fundi facti*.<sup>8</sup>

La institución municipal funcionó como una forma de organización que permitiese satisfacer las demandas de la sociedad desde su nivel más inmediato. Es por tal que el municipio no fue propiamente resultado de una creación teórica o doctrinaria, sino que fue y sigue siendo hasta nuestros días, una forma de organización política, jurídica y gubernamental que se transformó y adaptó para llevar a cabo funciones administrativas en la esfera local.

Julio César (Nicolas Coustou, 1658-1733. Museo de Louvre)

<sup>5</sup> Toribio Esquivel Obregón; *Apuntes para la historia del Derecho en México*, México, Editorial Polis, 1937, Tomo II, p. 180.

<sup>6</sup> Citado en Ignacio Burgoa Orihuela; *Derecho Constitucional mexicano*, Duodécima edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 902.

<sup>7</sup> *Ídem*

<sup>8</sup> *Cfr.* Giraud, citada en Gumersindo de Azcárate; *Municipalismo y Regionalismo*, Madrid, España, Instituto de Estudios de Administración Local, Colección Administración y Ciudadano, número 9, 1979, p. 9.

### 1.1.3. España

Si bien es cierto que los orígenes del municipio a nivel global se encuentran en Grecia y Roma durante la Época Antigua, lo cierto es que esta institución ha evolucionado de acuerdo con cada una de las particularidades territoriales, gubernamentales y sociales de los Estados en los que se implementó como forma de organización política y administrativa a nivel local.<sup>9</sup> La organización política y administrativa fue expandiéndose por varios años a lo largo del territorio de la actual España, producto de guerras y conquistas. De este modo, los territorios que aceptaron formar parte del Imperio se les revestía con el privilegio de erigirse en municipios; mientras que aquellos que se resistían hasta las últimas consecuencias eran obligados a pagar tributos a la Metrópoli.

Como consecuencia de la influencia del Imperio romano sobre el territorio Europeo, algunos países como España comenzaron a adoptar y asimilar la estructura administrativa de los municipios. Incluso, se siguió el modelo romano en cuanto a la distribución de las funciones gubernamentales, por lo que existieron los *duumviri iure dicundo*, los que llevaban a cabo funciones similares a los cónsules, ejerciendo funciones de carácter ejecutivo y jurisdiccional tales como presidir las Asambleas, administrar la justicia y mandar al ejército; y los *duumviri aediles*, equivalentes a los ediles, quienes dirigían a la policía, tenían a su cargo la seguridad y el orden, y tenían a su cuidado los edificios públicos.<sup>10</sup>

Es importante comentar que a pesar de los años, la institución municipal prevaleció durante la Edad Media con el nombre de *Conventus publicus vicinorum*, el cual funcionó como una asamblea pública en la que se reunieron los vecinos para discutir y resolver los problemas de las comunidad y el cual conservó su autonomía.<sup>11</sup> Las funciones de dicha Asamblea fueron principalmente de carácter administrativo dentro de la comunidad, policiaco y jurisdiccional en los asuntos de sus competencias.

Durante la Edad Media los municipios fueron adoptando características cada vez más propias de cada territorio, lo que provocaba que hubiera una amplia diferenciación entre las funciones cada una de ellas y sus privilegios. Y es que mientras muchos municipios fueron obteniendo mayores atribuciones y competencias por parte de gobierno central, otros continuaban sometidos a la soberanía ejercida por la Monarquía.

Fue justamente con el paso hacia el feudalismo en el que se amplían las diferencias dentro de cada entidad municipal, dando como resultado un régimen especial entre uno y otro. A medida que transcurrían las décadas y diversas etapas históricas en la vida de España, la organización local se fue tornando cada vez más compleja.

<sup>9</sup> Cfr. Jacinto Faya Viesca; *Op. cit.*, p. 29.

<sup>10</sup> Eduardo Andrade Sánchez hace referencia a la idea de Toribio Esquivel Obregón. Cfr. Eduardo Andrade Sánchez; *Op. cit.*, p. 14.

<sup>11</sup> Cfr. José Adán Hernández Rivera; *Evolución histórica del municipio en el estado libre y soberano de Puebla*, Tesis profesional como requisito para obtener el título de Licenciado en Derecho, Universidad de las Américas de Puebla, 2005, s/p.



Reunión germana representada en un relieve de la Columna de Marco Aurelio.

Las invasiones de los pueblos germánicos a la Península Ibérica, principalmente liderados por los godos, no trajo cambios sustanciales a la organización municipal de Europa. No obstante fue a partir del siglo VIII, momento en que los árabes llegaron al territorio español y lograron arrebatar a la monarquía el control de sus ciudades. De esta manera se logró desarrollar sustancialmente la institución municipal durante la Edad Media, principalmente en España.

La organización de las localidades se volvió más compleja y se les otorgó competencias para arreglar todo lo relativo al alumbramiento público, la limpieza de las calles, la organización de los mercados, la protección de las ciudades, entre las principales.

En efecto, la dinastía árabe asentada en la península ibérica trajo como consecuencia la formación de ciudades poderosas, las cuales contaban con una organización fuerte y una administración mejor delimitada que permitía mantener la estabilidad territorial.

Dentro de la organización de las ciudades existía un *wazir* o alguacil, funcionario que se encargaba de los asuntos administrativos y la burocracia civil; mientras que los *hajib* o chambelanes de Corte eran el vínculo con el gobierno. El brazo armado de las ciudades era detentado por la *shurta*, jefe de la institución policiaca que tenía a su mando la vigilancia y el mantenimiento del orden y la paz pública y que generalmente estaban a cargo del *wazir*. Además, dentro de este cuerpo de organización local se encontraban los *muhtashib*, organizadores de los mercados y los oficios artesanales; y los *almojarifes*, quienes fungían como tesoreros y recaudadores de impuestos.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Cfr. Miguel Ángel Ladero Quesada; "Toledo en la época de la frontera", En *Revista de Historia Medieval. Anales de la Universidad de Alicante*, España, Universidad de Alicante, Departamento de Historia Medieval, número 3, 1984, p. 87.



El lienzo muestra a don Rodrigo, el último rey de los Visigodos, arengando a sus tropas antes de que comenzara la batalla de Guadalete, que se libró en el año 711 en las inmediaciones del río Guadalete y donde moriría el propio monarca y el ejército visigodo sería aplastantemente derrotado por el ejército musulmán que había invadido España (Bernardo Blanco y Pérez, 1828-1876. Museo del Prado).

Por su parte, había una autoridad que se encargaba propiamente del mando de la milicia, conocido como alcalde o *quid*, el cual era nombrado por el rey y quienes podían tener funciones de carácter jurisdiccional. Además, a esta estructura organizativa se sumaban los líderes de diversos sectores de todos los oficios, quienes sólo se hacían escuchar ante el gobierno y representaban al sector del que provenían.<sup>13</sup>

No cabe duda que durante la Edad Media existió una mayor homogeneidad en todo lo relativo a la organización local; sin embargo, lo cierto fue que la centralización del Imperio musulmán limitó mucho al municipio e incluso a su autonomía. En todo caso, las autoridades municipales encargadas de controlar la milicia dependían del rey y algunas competencias municipales se centralizaron, con el objetivo de mantener el poderío territorial.

A principios del siglo VIII, se desató en la Península Ibérica un nuevo posicionamiento de los grupos cristianos, periodo que recibió el nombre de la Reconquista española y el cual duraría hasta finales del siglo XV. Es importante comentar que durante el siglo XIII el papel del municipio fue cada vez más indispensable para la vida de la sociedad y de la organización política del nuevo régimen monárquico instaurado.

<sup>13</sup> Cfr. Eduardo Andrade Sánchez; *Op. cit.*, p. 16.

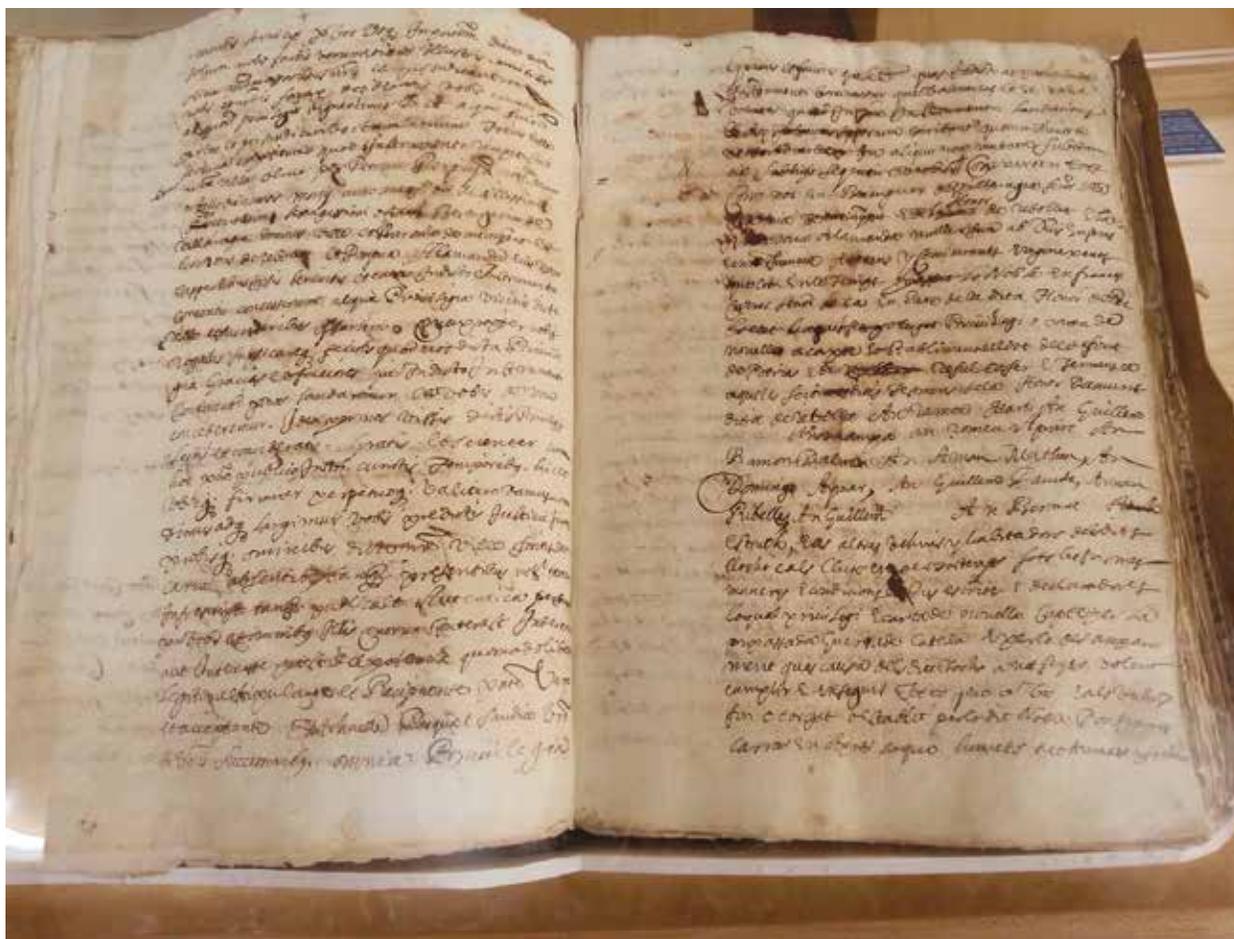


*La rendición de Granada*, obra de Francisco Pradilla (1882), representa la entrega de las llaves de la ciudad de Granada por el rey musulmán Boabdil a la reina Isabel I de Castilla y al rey Fernando II de Aragón (Senado de España).

Fue así que durante esta etapa, el rey comenzó a fortalecer el papel de la organización local como mecanismo de defensa ante las pretensiones expansionistas de los pueblos árabes. Es por esta razón que a los municipios se les otorga una mayor autonomía y competencias para poder administrar su territorio, a través de los denominados fueros. De acuerdo con el *Diccionario Jurídico Mexicano*, “en la Edad Media, en los reinos hispánicos se dio a la voz fuero el significado de derecho local; posteriormente se aplicó a ciertas recopilaciones legislativas... en la actualidad son muchas las acepciones que dicha palabra tiene en el lenguaje jurídico”.<sup>14</sup>

Por supuesto, la acepción de fuero fue aplicado en una primera instancia como una forma para organizar el derecho local, a través de un conjunto de normas que permitían la estabilidad administrativa y territorial. Para lograr estos propósitos y con el fin de poblar el territorio hispano, se concedían privilegios emitidos por el rey y se especificaban las competencias locales con las que contaban sus autoridades a través de un documento elaborado que tenía el nombre de *carta-puebla*.

<sup>14</sup> .....  
*Diccionario Jurídico Mexicano*, octava edición, México, IJ/UNAM, Tomo II D-H 1995, p.1484.



Carta puebla.

Las *cartas-puebla* no sólo otorgaban privilegios a la forma de administración territorial, sino también lo hacían a los derechos de los nuevos ciudadanos. De esta manera se logra una mayor autonomía municipal, a cambio de lograr una consolidación en términos políticos y territoriales.

Un ejemplo de *carta-puebla*, lo logramos encontrar en el texto de Alfonso I de Aragón, mejor conocido por su mote de *el Batallador*, quien debido a su gran fe intentó reconquistar los territorios conquistados por árabes y quien en 1126 expidió un texto dirigido a los mozárabes-cristianos que se mantuvieron fieles a su religión. En este sentido la *carta-puebla*, señalaba a la letra:

*Yo Alfonso concedo esta carta a vosotros cristianos mozárabes, a los cuales yo saqué con el auxilio divino, del poder de los sarracenos y conduje a tierras cristianas. Me complace porque abandonasteis vuestras casas y vuestras heredades y vinisteis a poblar mis tierras, concederos buenos fueros en toda mi tierra, que seáis libres y francos vosotros y vuestros hijos, en todo cuanto podáis poblar y trabajar en las villas y términos que yo os daré. Vosotros mozárabes no daréis lezda en todas mis tierras en los mercados que hagáis, ni haréis hueste ni cabalgada y tendréis todos vuestros juicios en vuestra puerta. Andaréis libres y seguros por toda mi tierra sin que nadie os haga daño, pero si alguien os agravia pagará multa de mil maravedís...*<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Lacarra, José María, *Documentos para la reconquista y repoblación del Valle del Ebro*, Zaragoza, España, 1982, volumen I.

Por supuesto, es a través de esta carta que se especifican los privilegios otorgados a cada una de las organizaciones municipales, y que, como bien lo comenta José María Lacarra, tenía el doble propósito de reconquistar y repoblar los territorios que contaban aún con presencia musulmana o bien que no poseían una identidad con la población hispana.<sup>16</sup> En dicha carta, podemos identificar derechos propios a los hombres como lo es la libertad, el privilegio y la exención de impuestos en mercados que se hicieren, la hueste o la cabalgata y aseguraba la protección de los ciudadanos.

En cuanto a la organización política y administrativa con la que contaban los municipios podemos destacar que comenzaron a adoptar una estructura similar a la actual, aunque sin lugar a dudas, con sus propias diferencias. En todo caso, se consolidó una institución que representó al cabildo y a los ayuntamientos, y en ellos se desempeñaron los vecinos para tomar decisión de gran trascendencia para la vida pública.

Los cabildos tomaban decisiones de forma directa por una Asamblea que se integraba por los vecinos beneficiados por el fuero y en ella se elegían a los funcionarios municipales. En cambio, los ayuntamientos fue una estructura más cerrada de poder, en el que se componían por autoridades como el alcalde y los regidores. Sólo hasta el gobierno de Alfonso XI de Castilla se buscó un sistema cada vez más uniforme para la administración de las entidades municipales y se fue generalizando una organización de tipo cerrado en el que se eligieron y se crearon distintas autoridades como el alcalde y los corregidores, quienes en algunos casos eran designados por el rey.<sup>17</sup>

Durante el siglo XVI, el sistema municipal cerrado de los municipios siguió prevaleciendo, así como su limitada autonomía con respecto al gobierno central. De ahí que existieran autoridades designadas por el

Rey tales como corregidores y regidores, lo cual influía en la toma de decisiones a nivel local. Por otro lado, existían otros órganos internos que permanecieron centralizados, tales como las milicias y la hacienda.<sup>18</sup>

La organización del municipio se llevó a cabo entonces por los *Consejos Municipales*, que era la reunión de los Procuradores y los funcionarios locales, y quienes en su conjunto tenían las atribuciones concedidas en las *cartas-pueblas* para la administración territorial a nivel local. Adicionalmente y en un nivel superior, se encontraban las *Cortes* que no eran sino órganos con atribuciones de carácter económico, y de intervención en los asuntos administrativos y legislativos a nivel local intermunicipal, conformados por Procuradores de las ciudades más importantes, pero presididas por el Rey.

Alfonso XI de Castilla, Francisco Cerdá de Villarestan 1814-1881 (Museo del Prado).

<sup>16</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>17</sup> Cfr. Eduardo Sánchez Andrade, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

<sup>18</sup> Cfr. José Adán Hernández Rivera, *op. cit.*, s/p.



En conclusión, el municipio tanto en España como en otros Estados de Europa, se implementó un régimen específico para la administración y el gobierno local, producto de la venta de privilegios a los burgueses a través de las *cartas-puebla*; en las que el soberano otorgaba privilegios a los señores feudales para gobernar, defender y administrar el territorio contemplado; además otorgaba a los hombres el estatus de hombres libres, pero sometidos a las leyes del régimen central.

## 1.2. El municipio en México

La cuestión territorial en nuestro país ha sido de alta trascendencia política, económica y social incluso desde antes de que deviniéramos una nación independiente. Y es que la tierra históricamente ha sido – además de una fuente riqueza y subsistencia– el núcleo fundamental de arraigo de todo ser humano. Es por ello que desde tiempos ancestrales la organización y administración del territorio y sus recursos supone un pilar básico en la estructura de todo Estado. En el caso de nuestro país, el municipio se ha constituido en el núcleo básico de la administración político-territorial de la nación. Su camino hacia la consolidación no ha sido nada fácil. Ha debido sortear una andanada de obstáculos propios de los tiempos por los que le ha tocado discurrir. A continuación, se presenta un breve análisis de la administración territorial en México y los antecedentes del municipio, tomando como base de partida al México prehispánico. Con este ejercicio se espera destacar la evolución histórica de este concepto nodal en la historia de nuestro país.

### 1.2.1. Época Prehispánica

Una de las características más destacadas de los pueblos prehispánicos asentados dentro de las fronteras de los que hoy en México, es su organización territorial. Dado que la tierra era la más importante fuente de riqueza de la época, en torno a ella se construyó una estructura económica, social y política que se constituyó como uno de los pilares fundamentales de su desarrollo civilizatorio. Por toda Mesoamérica, la distribución y el trabajo de la tierra se convirtieron en políticas de Estado diseñadas para garantizar la armonía social. Cuando los conflictos de la tierra no quedaban lo suficientemente regulados, se generaba un descontento social que en muchas ocasiones terminaba en motines que amenazaban al poder político y ponían en riesgo la cohesión social.

Normalmente la tierra era repartida entre familias o clanes para que fuese trabajada sobre la base de un vínculo sanguíneo que redujera las posibilidades de una posible disputa por el control de la misma. Los frutos del trabajo agrario se repartían entre quienes custodiaban la tierra y la clase gobernante en distintas proporciones establecidas previamente bajo parámetros políticos o religiosos. De todos los modelos de administración territorial y agraria, los de las civilizaciones asentadas en el centro de México fueron las que mejor desarrollaron el concepto. De manera particular, la organización territorial de los Mexicas en torno al *Calpulli*, constituyó un ejemplar modelo que incluso sirvió de base para el desarrollo de las ciudades erigidas por los españoles después de la conquista.



Plano de México Tenochtitlan, impreso en 1524, contenido en la Segunda carta de relación de Hernán Cortés al emperador Carlos V.

### 1.2.1.1. *Calpulli*

Mario Moya Palencia, político mexicano y gran estudioso de las cuestiones municipales en la Constitución, define al *Calpulli* como “una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial, y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal”.<sup>19</sup> Enrique Semo complementa la idea aduciendo que el *Calpulli* “tenía su propio gobierno formado por un consejo de ancianos cuyos cargos eran de por vida. Sus atribuciones eran la administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal agrario, conservación del orden e impartición de justicia.”<sup>20</sup> El término *Calpulli* se traduciría del náhuatl al castellano como “casas grandes o amplias” y se utilizaba para designar unidades de la sociedad azteca constituidas por grupos de familias emparentadas entre sí aunque fuera a través de antepasados remotos o incluso mitológicos. Todos vivían en un mismo sector de la ciudad, ejerciendo en común la propiedad de las tierras que les habían sido asignadas. En Tenochtitlán existían veinte *Calpulli* integrados tanto por mexicas originarios como por foráneos que se habían integrado a la nación azteca. Por su función se asemeja a un clan; sin embargo, entre sus miembros había diferencias de riqueza, posición social y poder.

<sup>19</sup> Moya Palencia, Mario; *Temas Constitucionales*, p. 68.

<sup>20</sup> Semo, Enrique; *Historia del capitalismo en México*, p. 98.

Los miembros de cada *Calpulli* se encargaban de funciones muy diversas de acuerdo a su origen y al oficio familiar que se había aprendido y que se heredaba generación tras generación. En ocasiones, varios *Calpulli* se hallaban unidos en barrios y solían estar especializados en alguna actividad artesanal o profesional. En la ciudad de Tenochtitlan, la división se hacía en cuatro sectores, barrios o campan: Atzacualco, Teopan, Mayotla y Cuepopan, en cada uno de los cuales se contaba hasta cinco *Calpulli*, es decir, un total de veinte para toda la ciudad. Finalmente esos *Calpulli* estaban divididos en calles o tlatlacalli.

El *Calpulli* era, además, una unidad religiosa y militar. Sus integrantes adoraban un mismo dios en templos erigidos dentro de sus tierras y combatían en los mismos destacamentos. Para tal efecto recibían instrucción militar en el *Telpochcalli*, o escuela de guerreros, que cada *Calpulli* mantenía. El jefe de cada *Calpulli* era denominado *Calpullec*, y se designaba vitaliciamente dentro de la misma familia por los demás miembros. Actuaba como juez en litigios menores, representaba al *Calpulli* en el consejo azteca, dirigía la educación de los niños y, por sobre todo, repartía las tierras entre las familias de acuerdo al número de componentes. Otra de las funciones del *Calpullec* era organizar a las familias que componían el *Calpulli* en el trabajo comunitario de la tierra y construcción de la obra pública. Este trabajo comunitario era la forma de pago del tributo al Tlatoani. Aunque el tributo era obligatorio, para los miembros de la comunidad era un honor ofrendar su trabajo al Tlatoani y a los Dioses. Así, cada *Calpulli* competía entre sí por producir más y mejor trabajo para agradar a sacerdotes y gobernantes y mantener satisfechos a las deidades de su panteón. En este sentido, las principales actividades de cada barrio quedaban organizadas de la siguiente forma:

- a) El *tecuhli*, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- b) Los *tequitlatos*, dirigían los trabajos comunales de la tierra.
- c) Los *calpizques*, recaudaban los tributos.
- d) Los *tlacuilos*, eran los cronistas de la época.
- e) Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del *Calpulli*.

### 1.2.2. La Conquista

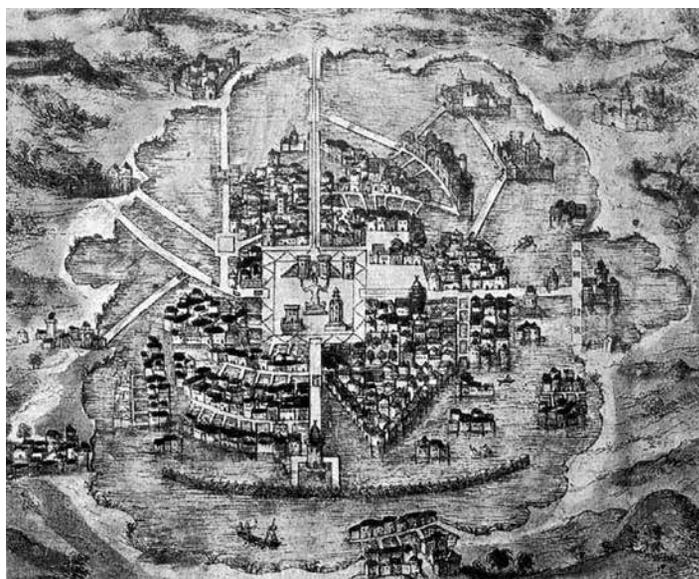
Todo cambió con la llegada de los españoles al Continente Americano y la cruenta conquista que inevitablemente sobrevino con el encuentro de dos culturas. Aunque la organización social del *Calpulli* fue derogada tras la derrota de los aztecas, su distribución territorial fungió parcialmente como base del trazo de la nueva ciudad que habría de erigirse sobre las ruinas de Tenochtitlan.

Consumada la conquista, Cortés decidió encomendar la realización de la primera traza de la nueva Ciudad de México al soldado Alonso García Bravo, quien tenía alguna experiencia como urbanista en España. García Bravo llevó a cabo un primer boceto a la usanza española, con cuadrángulos que parten de la plaza mayor central, en la que se encontrarán simbólicamente asentados el poder civil y religioso, así como las casas consistoriales.



Alonso García Bravo. Fuente realizada en su memoria en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

Sin embargo, la traza principal de la nueva urbe hispana la realizó basándose en la distribución mexicana, aprovechando las tres calzadas que partían de su Templo Mayor y tomando como núcleo principal los *Calpullis* que formaban los cuatro grandes barrios de la antigua capital mexicana. La única diferencia en la traza fue que García Bravo decidió reorientar de norte a sur la plaza principal, en lugar de oriente a poniente como estaba establecido en México-Tenochtitlan, adaptando las convenciones medievales adaptadas a la retícula existente. Así, la ciudad, aunque arrasada en la superficie, permaneció casi intacta en su base, manteniendo la misma estructura que le había proporcionado la organización social en torno a los *Calpulli*. Lo que cambió fue la tenencia de la tierra, ahora expropiada a la fuerza por el conquistador español.

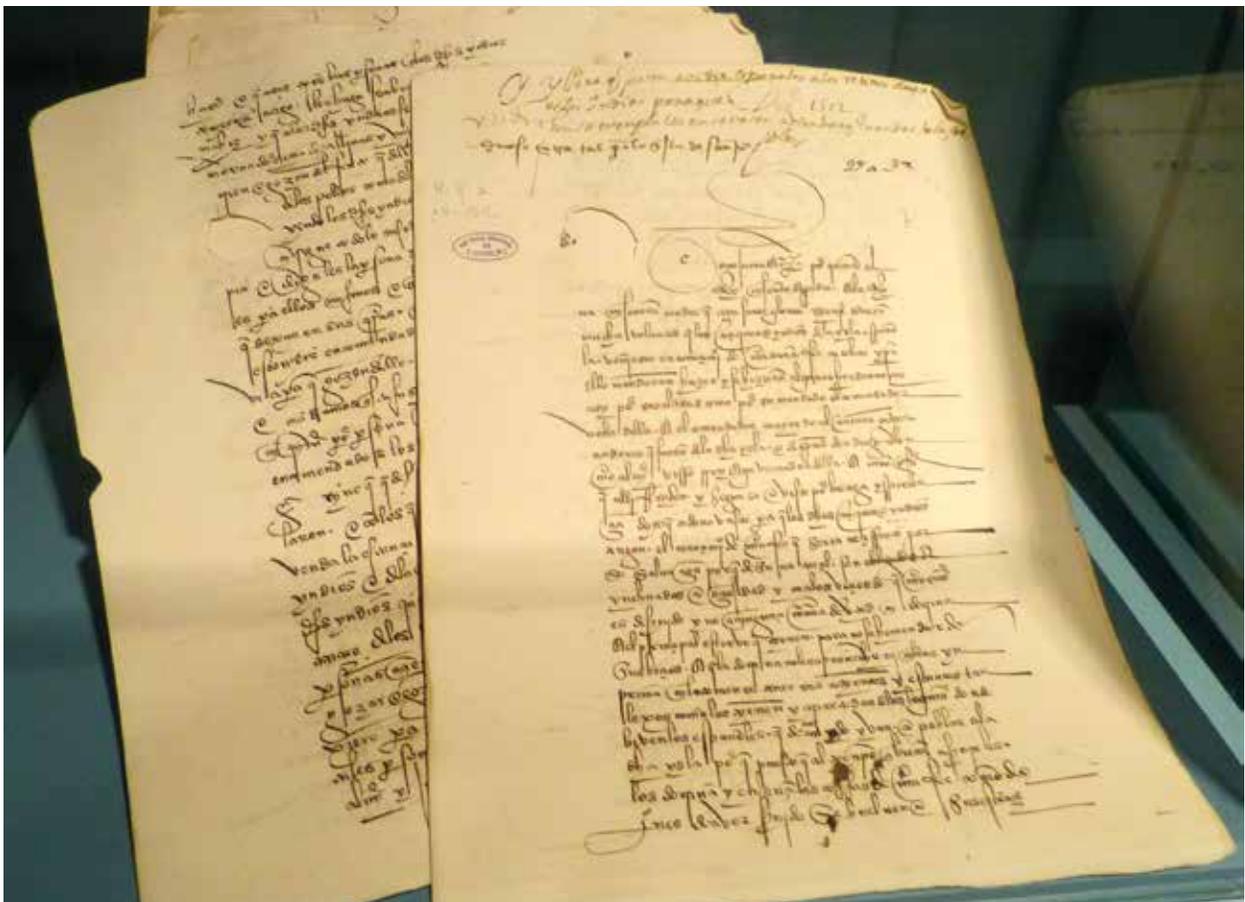


El trazado realizado por Alonso García Bravo tenía como límites, en forma aproximada, la calle de la Santísima al oriente, la de San Jerónimo o San Miguel al sur, la de Santa Isabel al poniente y la zona de Santo Domingo al norte, conservando hacia su exterior los cuadrantes de la ciudad indígena a los que se les asignaron los nombres cristianos de San Juan, Santa María, San Sebastián y San Pablo.

### 1.2.2.1. Encomiendas

Una vez conquistada la tierra, ésta tenía que ser trabajada. El conquistador español dispuso entonces para la administración territorial y el trabajo agrícola un viejo sistema medieval europeo de uso frecuente aún en la Península Ibérica: la encomienda. Dicho sistema consistía en la asignación, por parte de la corona, de una determinada cantidad de indígenas nativos americanos a un súbdito español denominado encomendero, en compensación por los servicios prestados. Tras ello, el encomendero se hacía responsable de los nativos puestos a su cargo, los evangelizaba y percibía los beneficios obtenidos del trabajo que realizaban los nativos. En América, esta institución debió adaptarse a una situación muy diferente y planteó problemas y controversias que no tuvo antes en España.

Durante los primeros años de la encomienda, establecida al poco tiempo de los viajes de Cristóbal Colón, no existía ningún tipo de regulación ni jurisdicción que garantizase los derechos de los aborígenes, por lo cual, éstos eran explotados. Muchos indígenas murieron debido a las severas condiciones de trabajo a las que eran sometidos. Con las Leyes de Burgos de 1512 se estableció una serie de pautas con respecto al uso de la encomienda, y se hizo especial hincapié en el buen trato a los aborígenes. Sin embargo, los abusos continuaron perpetuándose y los indios nativos estuvieron siempre expuestos a abusos y explotaciones.



Las Leyes de Burgos fueron ordenamientos creados el 27 de enero de 1512 por teólogos y juristas reunidos en la ciudad española del mismo nombre, con el objetivo de regular el proceso de colonización y conquista de América, buscando hacer valer los derechos de los indígenas que habitaban esas tierras.

Las denuncias de misioneros y alegatos de los humanistas sobre los abusos y excesos determinaron la aprobación de distintas leyes complementarias a Burgos con las que se buscaba que el encomendero tuviera obligaciones de trato justo, retribución equitativa y que evangelizara a los encomendados, bajo la supervisión de los oficiales reales. Esta relativa protección llegó demasiado tarde para muchos grupos indígenas, que entre los malos tratos y las epidemias acabaron casi por extinguirse. Fue esta situación la que llevó a la Corona a adoptar, por razones morales, jurídicas y políticas, la decisión de no otorgar más encomiendas en sus dominios indios.

La encomienda en Nueva España fue principalmente introducida por Hernán Cortés después de la conquista de Tenochtitlan como forma de “repartir” los indios a distintos conquistadores y colonos. Fue una manera también de mantener el control económico y las lealtades políticas de algunos conquistadores que buscaron obtener en rédito de su participación en las expediciones de Cortés. Al paso del tiempo, la encomienda fue objeto de las críticas de misioneros y juristas, así como de sucesivas normas que reglamentaban y limitaban su existencia. Entró en decadencia a partir de las Leyes Nuevas de 1542 y aunque subsistió por algún tiempo en algunas regiones de frontera, quedó destinada a la extinción y a perdurar tan solo como un amargo recuerdo.



El conquistador Hernán Cortés introdujo la figura de la encomienda en la Nueva España.

### 1.2.3. La Villa Rica de la Vera Cruz, 22 de abril de 1519

El primer antecedente de una entidad territorial con carácter político vinculante en el Continente Americano fue la Villa Rica de la Vera Cruz fundada por Hernán Cortés un Viernes Santo, 22 de abril de 1519, acto que en 2019 cumplirá 500 años de su realización.

En otras circunstancias, quizá el conquistador extremeño no habría fundado villa alguna pero necesitaba establecer una ciudad y un ayuntamiento para que el cabildo, organizado a su modo, lo autorizara a continuar su expedición hacia Tenochtitlan. Hasta ese momento, Cortés recorría las costas de México siguiendo las órdenes precisas del gobernador de Cuba, Diego Velázquez. Su misión era obtener oro y mercaderías, y tenía prohibido realizar conquista alguna o fijar establecimiento permanente.

Cuando Cortés recibió a los representantes de Moctezuma en San Juan de Ulúa y vio los ricos presentes que le había enviado el tlatoani, su ambición se desató y ya no tuvo más objetivo en mente que llegar hasta la capital imperial azteca, por lo que decidió permanecer en tierras continentales y desobedecer a Velázquez, quien desconfiando de él, lo quería de regreso en Cuba lo antes posible. Cortés además de ser un tipo valiente en

el combate, era también un hábil político. Sabía que para que la abierta desobediencia a Cuba funcionara sin consecuencias en su persona, tenía que darle un toque de legalidad.



Presentes de los Indios de Moctezuma a Hernán Cortés en San Juan de Ulúa. Autor desconocido. Siglo XVII. Óleo sobre tela. 36x69 cms (Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

De ese modo fundó la Villa Rica de la Vera Cruz donde organizó un Ayuntamiento y escribió una carta de relación al rey de España, pidiendo que aprobara lo hecho para dar legalidad a sus deseos de conquista y formó una comisión para que llevara a la corte española parte del tesoro obtenido hasta ese momento. Cubiertas sus espaldas con ese ingenioso toque de legalidad, Cortés dedicó entonces todos sus esfuerzos a buscar satisfacer su ambición y hambre de gloria. Con tan solo un puñado de soldados y quemando sus naves para no caer en la tentación de voltear hacia atrás, Cortés, investido por el cabildo que él mismo había creado con el título de Capitán General y Justicia Mayor, dejó la Villa Rica de la Vera Cruz para adentrarse en el corazón de un país desconocido y no parar hasta llegar al corazón mismo del Imperio Azteca.

#### 1.2.4. Municipio de la Ciudad de México, 8 de marzo de 1524

Luego de la conquista de México-Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, la capital azteca, como lo marca Cortés en su tercera carta de relación el 15 de mayo de 1522, fue designada por el propio conquistador como la capital de la Nueva España y en la misma misiva fue referida que la decisión fue tomada junto con el ayuntamiento o cabildo de la ciudad, el cual inició su gobierno teniendo como sede la villa de Coyoacán. Fue hasta el 8 de marzo de 1524 cuando se registró la primera sesión del cabildo en la Ciudad de México. Con respecto a su extensión territorial, tenía como jurisdicción 15 leguas a la redonda de la plaza mayor de México.

El gobierno de la Ciudad de México estaba básicamente compuesto por un representante del rey y el cabildo. El representante real recibía uno de tres títulos: Gobernador, Alcalde Mayor o Corregidor. Fue inicialmente como gobernador que Hernán Cortés, quien en su carácter de conquistador y noble con el grado de marqués, representó al rey, para luego en 1573 ser sustituido por un corregidor, que tenía facultades para intervenir, presidir el cabildo, tener voto de calidad y sobreponerse a las decisiones del

cuerpo del ayuntamiento. El primer corregidor de la ciudad fue el español Rodrigo Sánchez de Obregón quien tomó posesión del cargo el 21 de octubre de 1574.



Bautizo de Mexicatzin y otros señores tlaxcaltecas. José Vivar y Valderrama. Siglo XVIII. Óleo sobre tela. 10-92287 (Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

El cabildo estaba básicamente compuesto por dos alcaldes, varios regidores y un procurador de justicia.

### 1.2.5. Evolución de la organización municipal en la etapa colonial

Es importante señalar que el sistema municipal en la Nueva España fue modificándose poco a poco. A mediados del siglo XVI, durante el gobierno de Carlos V, se consideró necesario fortalecer la centralización

la administración en la Colonia, limitando la participación de las autoridades locales. De esta manera, el poder del rey tomó muchas atribuciones sobre los ayuntamientos hasta el grado de que los munícipes fueron perdiendo el poder original para administrar su territorio.

A este respecto, el rey nombró autoridades con el objetivo de equilibrar el poder municipal y el de la Monarquía. Por su parte y con el fin de obtener mayor provecho económico de las colonias, el rey vendió las regencias de manera vitalicia, heredándose de padres a hijos. En efecto, ello tenía un doble objetivo para la corona: 1) obtener beneficios a cambio de la venta de títulos en los ayuntamientos y 2) fortalecer las medidas para la creación de ayuntamientos permanentes que permitieran a los criollos defender los intereses locales.<sup>21</sup>



Carlos V



Bautizo de indígenas  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción  
Autorizada por el Instituto Nacional de  
Antropología e Historia).

Es necesario destacar que de entre las atribuciones con las que contaba el municipio, se encontraban la emisión de ordenanzas, siempre apegándose a las leyes emitidas por el rey;<sup>22</sup> la facultad de dictar normas para el trazo de las poblaciones; recaudar tributos; administrar y distribuir el trabajo agrícola; así como ayudar a la conversión de los grupos indígenas, mediante la evangelización.

La centralización administrativa del poder municipal por parte la Corona, fue objeto de muchas molestias por parte de las antiguas autoridades municipales; sin embargo, es de reconocer que éstas todavía conservaban un grado de libertad con el objetivo de lograr que perdurara dicha institución. Asimismo, durante esta etapa, los ayuntamientos funcionaron bajo el régimen de cabildo cerrado, a excepciones de muy contados casos; lo que quiere decir que no existieron audiencias públicas.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Moisés Ochoa Campos, "Evolución del municipio mexicano", En *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, Números 16 y 17, octubre 1984 y marzo 1985, p. 25.

<sup>22</sup> Cfr. Miriam Gutiérrez Sánchez, "Evolución jurídica del municipio en México", Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, Congreso REDIPAL (Virtual III), Junio 2010, p. 5

<sup>23</sup> Ídem.

El intercambio histórico que España vivió durante la Edad Media fue una razón de fondo que determinó que en la colonia de la Nueva España se implementaran figuras municipales de origen visigótico, romano y árabe, tales como los consejos municipales, los ediles y los alcaldes.<sup>24</sup> Si bien es cierto que dicha integración se implementó en España durante un largo proceso de luchas e intercambios, lo cierto es que en nuestro país fue introducido como herencia del pasado europeo.

Cada municipio tuvo una integración particular y el número de autoridades lo determinaba en gran medida si eran ciudades metropolitanas, diocesanas, sufragáneas y villas. En algunos casos se preveía el funcionamiento de tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja y dos porteros.<sup>25</sup>

En la medida que la complejidad de la dinámica local se fue haciendo más compleja, se fueron creando autoridades para atender las necesidades comunitarias; además se comenzaron a desempeñar atribuciones para la organización y otorgamiento de servicios urbanos, de hospitales, seguridad, agua, etcétera. Fue así que el municipio comenzó a adoptar cada vez más la forma con el que actualmente conocemos.

Con el régimen del rey Felipe II, se expide las *Ordenanzas sobre Descubrimiento, Nueva Población y Pacificación de las Indias* el 13 de julio de 1573, dirigido a los virreyes presidentes, audiencias y gobernadores de las Indias y a todos aquellos que pudieran hacer descubrimientos de nuevas poblaciones y pacificaciones de las tierras y provincias.<sup>26</sup>



Con sus respectivos bemoles, el municipio continuó conservando sus características, y a momentos la corona descuidaba la administración colonial hasta el punto de ir ganando mayor autonomía; sin embargo, lo cierto es que la autoridad real al percatarse de este grave error, hacía fiscalizaciones y nombramientos para fortalecer el sistema recaudatorio; ello hasta el momento de realizarse las reformas borbónicas, en las que se vuelve a centralizar el poder y el rey toma la conducción de las riendas del virreinato.

Felipe II (Museo del Prado, Madrid, España).

<sup>24</sup> Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 25.

<sup>25</sup> Toribio Esquivel Obregón, *op. cit.*, p. 331

<sup>26</sup> Francisco Morales Padrón, *Teoría y leyes de la conquista*, España, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica del Centro Iberoamericano de Cooperación, 1979, pp. 489-518.

### 1.2.6. México independiente

Durante el movimiento insurgente en la Nueva España, también se consideró necesaria la organización política y territorial de la América Septentrional en ayuntamientos gobernados por autoridades. Ignacio López Rayón, en sus *Elementos Constitucionales* del 4 de septiembre de 1812, señaló que los representantes provinciales serían nombrados cada tres años por los ayuntamientos respectivos, y éstos debían componerse de las personas más honradas y de los distintos pueblos del distrito.<sup>27</sup>

Al independizarse nuestro país del régimen colonial español, la situación política continuó siendo inestable debido a los intereses posrevolucionarios de diversas fracciones políticas en el país y el gran debate entre si México debía adoptar un régimen federal o uno centralista. En este momento de tensión, Iturbide declaró la instauración del Primer Imperio en México y disolvió al Congreso.

Para el funcionamiento del nuevo régimen se creó el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* el 18 de diciembre de 1822 y en él se previó la existencia de ayuntamientos, los cuales se diferenciaban de las capitales de las provincias, los de cabezas de partidos y los de las poblaciones, así como las autoridades necesarias para el funcionamiento de dichas instituciones.



Ignacio López Rayón (Museo de la Ciudad de México).

Una vez derrotado Iturbide y lograda la reinstalación del Congreso, se planteó la creación de una República de representación popular federal. En este sentido, se presentó el Plan para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1823, documento en el que también se planteó de forma específica la elección democrática de los miembros de los ayuntamientos, así como el número de integrantes de acuerdo a la población. Sin embargo, hay que reconocer que durante la expedición del Acta Constitutiva para la Federación Mexicana no se hizo mención alguna a la institución del ayuntamiento, situación que prevalecería jurídicamente.

<sup>27</sup> .....  
*Constituyentes de Apatzingán*, México, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, Comisión Especial de Conmemoración del Bicentenario del Congreso de Anáhuac y de los Sentimientos de la Nación, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, 2013, p. 69.



Agustín de Iturbide (Primitivo Miranda, óleo sobre tela, 1865.  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

# CAPÍTULO II

## PRELUDIO JURÍDICO MUNICIPAL



## 2.1. El Municipio en México desde Cádiz hasta la Ley del Municipio Libre

El siglo XIX trajo consigo una serie de cambios que modificaron de forma radical la concepción de los derechos del hombre. Notables eventos político-militares que cerraron el siglo XVIII como la independencia de las Colonias estadounidenses o la Revolución Francesa, supusieron un nuevo punto de partida en la organización político-social que imperaba en aquel momento en gran parte del mundo.



*La Libertad guiando al pueblo*, Eugène Delacroix (Museo del Louvre, Paris).

Una de las reivindicaciones más en boga durante la época tuvo que ver con los derechos sobre la tierra. No olvidemos que gran parte de la masa que se levantó en armas contra la aristocracia francesa en la revolución, eran campesinos explotados. Cuando estas ideas se importaron al Continente Americano, las olas de cambios políticos que llegaron casi con el primer rayo de luz decimonónica, intentaron atender este asunto creando entidades territoriales reguladas conforme a un compendio legal general que garantizara en la medida de lo posible una convivencia armónica.

A continuación se presentan los antecedentes constitucionales del municipio y la administración territorial en nuestro país.

### 2.1.1. Constitución Política de la Monarquía Española

El primer antecedente constitucional de nuestro país tiene origen en un segundo país que a su vez estaba gobernado por las leyes de un tercer país. La invasión de Napoleón Bonaparte a España y la imposición del hermano del Emperador de Francia como nuevo Rey de España, obligó a que un grupo de patriotas españoles se refugiara en el puerto de Cádiz con la ruta de escape por el Atlántico aun franca, para redactar una Constitución liberal que guiara los destinos de la Madre Patria en los tiempos de zozobra que se vivían en la Península.

Su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta Constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.



La Constitución de Cádiz –conocida popularmente como *La Pepa*– fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España. Buscó establecer la organización de los municipios como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, pero permitiendo por otro lado la figura de los jefes políticos como instancia intermedia entre los municipios y el Estado.

José I Bonaparte, Joseph Flaugier (Museo Nacional de Arte de Cataluña).

En la Constitución de Cádiz ya se menciona la palabra “Municipio” como órgano político local. También se hace referencia al Ayuntamiento como un cuerpo colegiado y administrativo. En su artículo 309 se establece lo siguiente:

*Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, dos 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.*<sup>28</sup>

Además, en el artículo 310 se hace una mención del ayuntamiento:

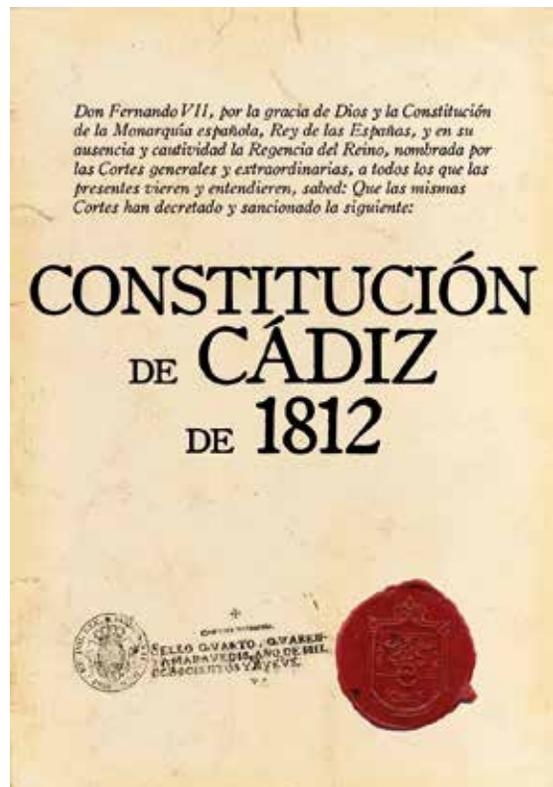
*Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o en su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.*<sup>29</sup>

Respecto al ayuntamiento, la Constitución de Cádiz establecía a mayores lo siguiente:

*a) El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.*

*b) Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.*

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente. Esta Constitución creó en la Nueva España la institución de los jefes políticos, la cual persistió durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.



### 2.1.2. Constituciones de 1814, 1824, 1836, 1843 y 1857

Constitución de Cádiz (1812).

El decreto constitucional de 1814 no hace mención específica a los municipios, sin embargo sí hace referencia a la obligación de cubrir las contribuciones a la patria y deja abierta a las provincias la posibilidad de reglamentar su territorio y funciones. Finalmente establece que mientras no se regule específicamente, será aplicable lo estipulado en las leyes anteriores, en este caso la Constitución de Cádiz.

28 Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. Artículo 309.

29 Ídem. Artículo 310.



*José María Morelos y Pavón. Indio Mixteco. 1812. Óleo sobre tela*  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

Además, de acuerdo con la Constitución de Apatzingán de 1814, el territorio nacional quedaría dividido en parroquias y provincias. Las provincias que componían la Nación Mexicana eran las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Técpán, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato,

Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León, las cuales “no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en partes”. Cada provincia elegiría a un diputado para el Congreso Supremo.

*Plan de Iguala de 1821*

Posteriormente, con la promulgación del *Plan de Iguala* el 21 de febrero de 1821, se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional, la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

En esta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, ya que se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos. Los ayuntamientos fueron los principales protagonistas del proceso para la conformación del Congreso constituyente del nuevo Estado mexicano.



Allegoría de la coronación de Iturbide. José Ignacio Paz, 1822. Óleo sobre tela 49x67 cms.  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

Es así como se puede advertir la existencia del municipio mexicano. En el periodo intermedio entre el *Plan de Iguala* y la *Constitución de 1824*, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, en el que se estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevarían a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente, nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

#### *Constitución de 1824*

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*. La Constitución de 1824 no contiene un apartado específico para los municipios, habiéndose concentrado exclusivamente a señalar la división de poderes de los gobiernos estatales y la libertad para expedir sus propias constituciones, en las que se consignarían las divisiones estatales y facultades de sus autoridades sin perder de vista el antecedente de la constitución de Cádiz.

En el documento constitucional se establece la República Federal en el artículo IV, en la que se manifiesta que:

*La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y Tlaxcala.*<sup>30</sup>

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*.

#### *Constitución de 1836*

En 1836 se promulgaron las *Siete Leyes Constitucionales*, las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista. A través de estas leyes se dividió el territorio de la República en departamentos y éstos en distritos, a la vez organizados en partidos. Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos.

En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México. Esta Constitución es la primera en México que fija la existencia de los Ayuntamientos dentro de un espacio geográfico.

Esta Constitución privilegió el ejercicio del centralismo como práctica de gobierno. Sin embargo, en el plano administrativo se buscó una cierta desconcentración de funciones. Además, es la primera ordenanza que reglamenta más de tres años de duración para elegir a las autoridades que conformarían al ayuntamiento, además sentó el precedente para la reelección inmediata de las autoridades municipales. La Constitución centralista también tiene el mérito de fijar atribuciones sociales a los ayuntamientos y referirse a ellos como sujetos políticos, encuadrados dentro de una circunscripción territorial.

30 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824



Mural *La historia del pueblo mexicano a través de su vida constitucional*, Guillermo Ceniceros, H. Cámara de Diputados de México.

### *Bases Orgánicas de 1843*

Las Bases Orgánicas desaparecen la figura del Supremo Poder Conservador, sin embargo, instituyen el derecho de veto a favor del Poder Ejecutivo, debilitando a los otros dos poderes. El territorio de la República se divide en departamentos, éstos en distritos, partidos y municipalidades. A los gobernadores de los departamentos los designaba el Ejecutivo directamente.

Este documento legislativo prácticamente ignoró al municipio, ya que sólo le dedicó las fracciones X, XII y XIII del artículo 174. Las *Bases Orgánicas* de 1843 estuvieron vigentes hasta el año de 1846, siendo presidente José Joaquín de Herrera, lapso cuando se inicia la guerra de intervención estadounidense.

### *Constitución de 1857*

La Constitución de 1857 precisó la organización del país bajo el régimen de República representativa democrática, federal y popular. Sin embargo, este ordenamiento constitucional se ocupó poco de las disposiciones de los municipios. Por ejemplo, en el artículo 31 fracción II estableció la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio; en el artículo 36 fracción I consideró como una obligación de los mexicanos inscribirse en el padrón de la municipalidad y en el artículo 72 fracción IV se aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios.

De tal manera que los Estados de la Federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales. Al respecto, afirma Felipe Tena Ramírez que “siendo instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figurarían en los ideales de la ideología liberal, sin embargo, no fue así, ya que las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.”<sup>31</sup>



Con las leyes de amortización se afecta drásticamente a los municipios en su fuente de ingresos y por otro lado, el sistema de prefectura política desplaza a los municipios. Con estas dos medidas se fortalece la postura centralista del estado y se limita toda posibilidad de desarrollo de los municipios. La intervención francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades.

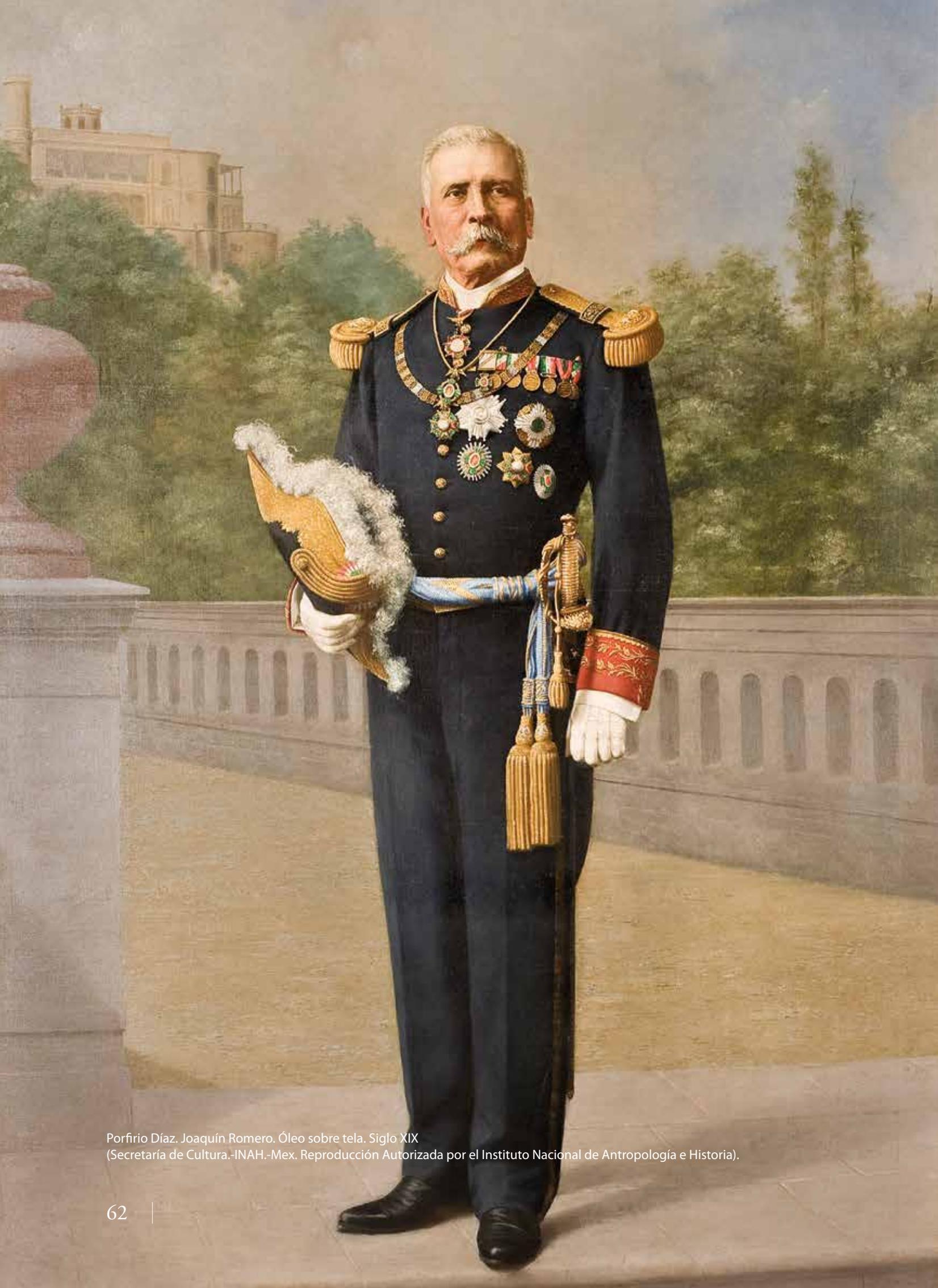
Maximiliano de Habsburgo. Tiburcio Sánchez (1865). Óleo sobre tela (Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo con propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo. El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

31 Felipe Tena Ramírez; *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 10.



El restaurador de la República, don Benito Juárez. Pelegrín Clavé (1862). Óleo sobre tela (Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).



Porfirio Díaz. Joaquín Romero. Óleo sobre tela. Siglo XIX  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

### 2.1.3. Jefes Políticos

Durante el Porfiriato (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte menos relevante de la estructura económica y política mexicana. La centralización ahogó la vida municipal, los perfectos se convierten en jefes políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal. En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897 se publicó la Ley General de Ingresos Municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del Estado. Quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos, los cuales eran normalmente elegidos por su marcada adhesión al régimen de don Porfirio Díaz y hacían y deshacían a su antojo en la administración municipal. Es en este entorno donde se perpetra en mayor medida el despojo de las tierras campesinas en favor de los hacendados.

### 2.1.4. Planes políticos sobre el municipio

La demanda de reivindicación de la autonomía municipal y una justa distribución agraria, es una constante en los planes revolucionarios antes y después de la gesta de 1910. Pero fue justamente con el estallido de la Revolución Mexicana que estas justas peticiones se incrementaron en número e intensidad. A continuación se presentan las más representativas.

#### *Programa del Partido Liberal Mexicano*

En el preámbulo del programa del Partido Liberal Mexicano, de los hermanos Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal y Librado Rivera, publicado en la ciudad de St. Louis Missouri, se hace eco de este problema al mencionar que: “La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento.” Esta postura la plasman en los puntos 45 y 46 del citado documento, en los siguientes términos: 45. “Supresión de los jefes políticos” y 46. “Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal”.<sup>32</sup>

32 Programa del Partido Liberal Mexicano: *Regeneración*, Tomo III. No. 3, San Luis, Misuri. 1 de marzo de 1906.

*Plan de San Luis*

En el *Plan de San Luis*, lanzado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, se alude a la misma problemática: “Tanto el Poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna... Los gobernadores de los Estados son designados por él (Poder Ejecutivo) y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales”.<sup>33</sup>



Francisco I. Madero. Desconocido. Siglo XX.  
Óleo sobre tela (Secretaría de Cultura.-INAH.-  
Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto  
Nacional de Antropología e Historia).

33 Plan de San Luis: [https://www.bibliotecas.tv/zapata/bibliografia/indices/plan\\_de\\_san\\_luis.html](https://www.bibliotecas.tv/zapata/bibliografia/indices/plan_de_san_luis.html)

*Plan de Ayala*

El *Plan de Ayala* promulgado y firmado por el jefe revolucionario mexicano Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, desconoció al gobierno del presidente Francisco I. Madero, a quien acusó de traicionar las causas campesinas. En dicho plan, los zapatistas llamaban a las armas para restituir la propiedad de las tierras a los campesinos, pues se sostenía que las tierras habían sido arrebatadas al pueblo por caciques, hacendados y terratenientes, y deberían ser devueltas a sus dueños originarios.

El Plan sostiene que los campesinos deben presentar sus títulos de propiedad, los cuales en su mayoría eran de tipo comunal y se originaban en el virreinato, y los cuales habían sido declarados sin valor bajo las condiciones de la Ley Lerdo, que formaba parte de las Leyes de Reforma, por lo que había sido fácil legalmente hablando el despojo de tierras que los comuneros no trabajaban.



Emiliano Zapata Salazar (Foto: Fundación Zapata y los herederos de la Revolución, A. C)



Venustiano Carranza. G. Sánchez Guerrero. Siglo XIX. Óleo sobre tela  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

Zapata dictó la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos, con la cual reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

### *Plan de Guadalupe*

En el *Plan de Guadalupe* promulgado por Venustiano Carranza en el municipio de Ramos Arizpe, en su natal Estado de Coahuila, tras la usurpación de la Presidencia de la República por parte de Victoriano Huerta, se estableció que una vez que el Ejército Constitucionalista entrara victorioso a la Ciudad de México, se convocaría a elecciones locales para restituir de inmediato la autonomía de todos los municipios del país.

#### **2.1.5. Adiciones al Plan de Guadalupe**

El 12 de diciembre de 1914, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, expidió en el Puerto de Veracruz el decreto que adicionaba el contenido social al *Plan de Guadalupe*.

Con base en esas adiciones decretó la legislación preconstitucional que tuvo una importancia central en la victoria del constitucionalismo sobre las fuerzas de Villa y Zapata.

El *Plan de Guadalupe* fue un plan político que concentró sus objetivos en la lucha contra Huerta, posponiendo las reformas sociales. Una vez que Carranza, al frente de la revolución constitucionalista, logró que Huerta renunciara a la Presidencia y huyera del país el 15 de julio de 1914, dio paso a la fase social del plan.

Tras el fallido intento de unidad entre las corrientes revolucionarias en la Convención de Aguascalientes, inició la guerra civil entre las fuerzas convencionistas y el constitucionalismo. Carranza comprendió que tenía que modificar el *Plan de Guadalupe* para obtener el apoyo de los campesinos, obreros y sectores populares y estar en condiciones de derrotar al convencionismo. El Primer Jefe pidió a Luis Cabrera, Luis Manuel Rojas y José Natividad Macías que elaboraran varios proyectos de reforma social. Para dar legalidad a estas políticas y atraer a los grupos populares a su causa, el 12 de diciembre de 1914, en el Puerto de Veracruz, Carranza decretó las Adiciones al Plan de Guadalupe que, en su artículo 2o., señalaba:<sup>34</sup>

*El Primer Jefe de la revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país; efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad de raíz, legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente... y, en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.*

<sup>34</sup> Isidro Fabela; *Documentos históricos de la Revolución Mexicana*, p. 57.

### 2.1.5.1. Ley del Municipio Libre

Una de las reformas políticas más importantes del Primer Jefe de la Revolución, don Venustiano Carranza, al afianzarse en el poder, fue la *Ley del Municipio Libre*, que restituyó la autonomía a los municipios que había sido destruida por la centralización política porfirista. La independencia de los ayuntamientos permitiría moralizar la administración pública, promovería el progreso material y el florecimiento intelectual, haría que las autoridades fueran originarias del lugar, impulsaría la enseñanza primaria y contribuiría al “funcionamiento orgánico” de las instituciones democráticas, “que son en su esencia el gobierno del pueblo por el pueblo”.

Para expedir dicho ordenamiento, Venustiano Carranza decretó, el 25 de diciembre de 1914 en Veracruz, la reforma al artículo 109 constitucional, señalado:<sup>35</sup>

*Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores no podrán ser reelectos, ni durarán: en su encargo un período mayor de seis años.*

Tiempo después, don Venustiano Carranza, al entregar el proyecto de reforma a la Constitución al Congreso Constituyente que se inauguraba el primero de diciembre de 1916, en su mensaje al mismo aludía al Municipio Libre como “una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores”.<sup>36</sup>

35 *Ibid.* p. 65

36 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1917-1917*, p. 266.

# CAPÍTULO III

## GÉNESIS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO



### 3.1. Congreso Constituyente de 1916-1917

Tras el golpe de Estado de Victoriano Huerta al gobierno constitucional de Francisco I. Madero, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, convocó a los mexicanos a levantarse en armas y luchar en contra del usurpador, así como restablecer el orden constitucional en México, decretando en primera instancia el *Plan de Guadalupe* que fungió como hoja de ruta para la organización y unificación de la lucha constitucionalista.

Este Plan, como se mencionó anteriormente, fue objeto de dos modificaciones, la primera el 12 de diciembre de 1914 y la segunda el 14 de septiembre de 1916. En esta última, el Jefe del Ejército Constitucionalista decretó la convocatoria a elecciones para un Congreso Constituyente el domingo 22 de octubre, para que el 1 de diciembre de 1916 quedara instalado en la Ciudad de Querétaro.

Así, una vez celebradas las elecciones a lo largo y ancho de la República, durante once juntas preparatorias fue calificada la elección de los diputados constituyentes, de forma que el viernes 1 de diciembre de 1916 rindieron protesta y eligieron a Luis Manuel Rojas como el presidente del Congreso Constituyente. Ese mismo día, don Venustiano Carranza dio lectura a su informe sobre el proyecto que presentaba para reformar la Constitución de 1857.

En su mensaje, Venustiano Carranza realizó la siguiente mención respecto al Municipio:

*El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.<sup>37</sup>*

<sup>37</sup> .....  
*Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917*, edición facsimilar, México, Cámara de Diputados, 2015, t. I, p. 266.



Venustiano Carranza  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

El proyecto presentado por Carranza consagraba en el artículo 115 la referencia al municipio con los matices marcados en la Ley del Municipio Libre de 1914, al señalar en su párrafo primero y segundo lo siguiente:

*Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.*

*El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.*

Sin duda, esta mención reconocía en primer término a la figura del municipio como una entidad territorial y política, otorgándole una libertad *latu sensu*, ya que si bien se establecía constitucionalmente y gozaba de autonomía al poseer en su integración a miembros electos de forma directa y ningún tipo de subordinación al Ejecutivo estatal, no se le determinó personalidad jurídica ni presupuestaria propia.



Venustiano Carranza dirige discurso durante la asamblea del Congreso Constituyente (Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

Este proyecto se convirtió en el punto de partida para los diputados de 1916 en la discusión de los términos en que se crearía constitucionalmente la figura del municipio.

Cabe señalar que en el Congreso Constituyente participaron 219 diputados de todas las regiones del país y sesionó hasta el 31 de enero de 1917, aprobando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue promulgada el 5 de febrero del mismo año y consta de 136 artículos que actualmente nos rigen. Justo es señalar que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, junto con un grupo mayoritario de constituyentes, fueron muy claros en sus expresiones al señalar que se trataba de una Constitución transformada, sin embargo, otros constituyentes como Hilario Medina sostenían que “la Constitución de Querétaro es una nueva Constitución, no una simple reforma de la anterior”.<sup>38</sup>

En este orden de ideas, uno de los puntos que sustentó interesantes debates en el Constituyente de Querétaro fue la discusión del artículo 115, referente al municipio que en el siguiente punto se desarrolla.



Diputados durante una sesión del Congreso Constituyente  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

<sup>38</sup> José Luis Camacho Vargas; *El Ejército Mexicano y el Constituyente de 1916-1917, en la lucha por los principios revolucionarios convertidos en Ley Suprema*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2018, p. 38.

### 3.1.1. Debates del Congreso de Querétaro

La primera alusión al proyecto constitucional del municipio tuvo lugar el sábado 20 de enero de 1917, cuando el diputado secretario Fernando Lizardi dio lectura al dictamen referente al artículo 115, destacando lo siguiente:

*La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados, y por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.*

*Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.<sup>39</sup>*

El dictamen sobre el artículo 115 constitucional fue discutido el 22 de enero, conteniendo un agregado de tres bases en relación con el proyecto presentado por Carranza, quedando de la siguiente forma:

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

- I. *Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*
- II. *Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.*
- III. *Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.<sup>40</sup>*

Evidentemente, se trata de un fortalecimiento técnico en la Comisión de Constitución, que fue la encargada de realizar el dictamen del artículo correspondiente a la entidad municipal, ya que al tiempo de ser reconocido como base de la división territorial y política de los estados, se agregó el término administrativo.

<sup>39</sup> .....  
*Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917, t. II, edición facsimilar, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 504.*

<sup>40</sup> *Ibidem, p. 505.*

Además, con el ánimo de concederle mayor autonomía e independencia se le otorga personalidad jurídica propia, así como libertad para manejar su hacienda, pudiendo recabar las contribuciones determinadas para contribuir a los gastos públicos del estado. Sin embargo, la inspección del manejo de dichos recursos se le otorga al Poder Ejecutivo local, vigilando la contabilidad de dichos recursos.

En esta misma línea, ante algún conflicto relacionado con la materia hacendaria, el dictamen avalado por la Comisión dictaminadora facultó a la Suprema Corte de Justicia para la resolución de los conflictos entre el municipio y los poderes del estado.



Delegación de mujeres ante constituyentes  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

El siguiente punto de discusión en el que fue abordado un tema relacionado con el municipio tuvo lugar ese mismo 22 de enero, en el debate sobre el artículo 103. Si bien, este artículo hace referencia a las competencias de los Tribunales de la Federación, se realizaron algunas manifestaciones en cuanto a la justicia a la que puede acceder el municipio libre, destacando el pronunciamiento del diputado Luis Fernández Martínez que señaló lo siguiente:

*... Por eso estoy aquí señores diputados, a fin de pedirlos con todas las fuerzas de mi alma, justicia para el municipio libre, por eso estoy aquí para pedirlos que votéis en contra del dictamen del artículo 103 y que pidáis sea reformado en el concepto que indico. Si mi voz tampoco es escuchada por vosotros, si mis anhelos se estrellan, como se estrellaron en la 2ª comisión revisora, al volver a mi hogar, al volver a mi provincia, con las esperanzas muertas, con las tristezas en el alma, no tendré más que exclamar en medio de mi soledad: ¡la libertad del municipio ha muerto en el Congreso Constituyente! (Voces: ¡no! ¡no!). Eso vamos a ver, señores diputados: la libertad del municipio ha muerto en la asamblea constituyente, como murieron en el Calvario las doctrinas del Crucificado.<sup>41</sup>*

En respuesta y con la intención de esclarecer las inquietudes, el diputado Paulino Machorro Narváez refutó:

*... Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo 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 estudiado 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.*

*La comisión tomó en cuenta la garantía que las autoridades municipales necesitan; pero, repito, lo hizo en el artículo 115 y no en el que ahora se discute, porque no creyó conveniente que el procedimiento de amparo se extendiera al caso del municipio.<sup>42</sup>*

<sup>41</sup> Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, cuarta edición, México, INEHRM-IIJ-UNAM, 2014, p. 301.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 302.

Se trata de algunos de los puntos más relevantes de la discusión acaecida el 22 de enero de 1917, en la que como se mencionó no se discutía el artículo 115, pero sí se realizó una mención referente a la justicia para los municipios, dejándose los términos de ésta para el 115 constitucional, y no en el apartado que desarrolla explícitamente la competencia de los Tribunales de la Federación.

El siguiente punto medular en los debates del Constituyente de Querétaro respecto a la figura municipal, tuvo lugar la tarde del miércoles 24 de enero, cuando se puso a discusión el dictamen relativo al artículo 115 constitucional.

Al respecto, en su obra en la que relata la crónica del Congreso Constituyente de 1916-1917, Djed Bórquez escribe que se discutió la fracción I del artículo 115, y como nadie pidió la palabra, se reservó para ser votado. La fracción II sí provocó el debate. El primero en hablar en contra fue el profesor José Rodríguez González, de Coahuila, quien se opuso a que los Ayuntamientos nombraran al profesorado. Esta preocupación tuvo su origen en la libertad que en este artículo se da a los Municipios: “para administrar su hacienda”.<sup>43</sup>



Vista parcial del fórum durante sesión del Congreso Constituyente en el Teatro Iturbide (Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

<sup>43</sup> Djed Bórquez, *op. Cit.*, pp. 346-347.

En defensa de la libertad municipal habló el diputado Heriberto Jara, quien como integrante de la Comisión dictaminadora destacó que los municipios siempre han sido tributarios de los estados, con lo que se le da una limitada libertad. Por ello señaló que de la mano con una libertad económica debe venir una libertad política, porque los municipios no podrán disponer de recursos sin contar previamente con el consentimiento del gobierno del Estado, finalizando con su petición de dar el voto a favor por el artículo a discusión.

De las palabras de Jara, destaca lo siguiente:

*Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesiten, en fin, aquel municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste; si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayormente interesado en que haya, por ejemplo, magnificas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para transportar sus mercancías y facilidades para la exportación de sus productos: si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que no ejercen el comercio, también ¿cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano, con luz eléctrica, en fin, con todas las mejores que los pueblos modernos tienen en la actualidad? Y por consiguiente, los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, será que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá darse atrás en la marcha hacia el progreso.<sup>44</sup>*



Posteriormente, habló José Álvarez y expuso buenas razones en favor de la libertad municipal. El diputado José J. Reynoso aclaró algunos conceptos relacionados con la administración de los fondos públicos por los ayuntamientos. El doctor Cayetano Andrade habló en favor de los maestros de escuela. Después se sucedieron en la tribuna Manuel Cepeda Medrano y José Rodríguez González, ambos coahuilenses. En seguida pasa Hilario Medina, quien defendió el dictamen de la Segunda Comisión de Reformas, a la que pertenecía.<sup>45</sup>

Heriberto Jara  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

<sup>44</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917*, t. II, Cit., pp. 636-637.

<sup>45</sup> Djed Bórquez, *op. Cit.*, p. 350.

De la intervención de Hilario Medina destacan las siguientes ideas:

*Señores diputados: La Comisión ha visto con toda complacencia que los señores diputados que se han inscripto en pro y aquellos que han hablado en contra del dictamen están de acuerdo todos en que la verdadera y única base de la libertad municipal está en el manejo libre de los fondos con que debe contar el Municipio0...*

*El proyecto dice que la hacienda municipal recaudará todo el impuesto y la diferencia está en que no debe recaudar todas las rentas, sino nada más las exclusivamente municipales, y dejar las de los Estados aparte, y yo, si hubiera hecho esta objeción, diría: el Municipio debe dejar a un lado las rentas federales. Pues bien, señores diputados, ¿De dónde se cobran los impuestos? ¿Cómo se nutre el Estado económicamente? Los sistemas de contribuciones están fundados principalmente en la parte de donde el Estado saca las contribuciones; las contribuciones se toman sobre las personas, es lo que se ha llamado capitación en algunas partes, y en algunas otras no existe este impuesto; hay impuesto sobre bienes, sobre contratos y sobre asociaciones, esto es hablando en general; claro que una legislación fiscal, aunque esté fundada en estas bases esenciales, tiene que valuar al infinito los impuestos sobre las personas, sobre las propiedades, etcétera... de manera que si nosotros establecemos la independencia municipal y dejamos al Municipio la tarea de recabar todas las contribuciones, es indispensable, es necesario cambiar el sistema de la clasificación de las contribuciones, y yo he notado que todos los señores objetantes de este sistema están bordando sobre los antiguos sistemas y estarán todavía trayendo al debate las rentas que le corresponden al Estado y a la Federación, siendo así que es el Municipio el que debe cobrarlas, y; por lo tanto, debemos cambiar ya los sistemas de clasificaciones.*

*El principio progresista y adelantado del Libre Municipio es el que debe formar las clasificaciones de las rentas, las rentas del Estado, y me voy a poner en el caso de que un Estado se encuentre en la necesidad de fijar sus rentas para dejar al Municipio su parte y tomar él la suya...*

*Si las autoridades locales recaudan las rentas, el interventor nada más ve que la parte que le toca al Estado y a la Federación se aparta, y todo lo demás queda al Municipio. Yo no creo que este sea un peligro inminente, puesto que no tiene ninguna intervención el Ejecutivo, sino nada más vigila para informar al Gobierno del Estado de los hechos que observe. Si nos ponemos en el caso extremo en que en un Municipio no se libra una contabilidad en debida forma, entonces el inspector que pone el Gobierno del Estado da cuenta para que se corrija la contabilidad y se procure que haya pureza en el manejo de los fondos públicos...*

*Los municipios al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que probablemente, acaso lleguen a deslizarse en los puestos públicos; de tal manera, que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia, y de esa manera, y queriendo respetar hasta donde sea posible la soberanía local, hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia. ¿Por qué no resuelve la Legislatura local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado? Porque hemos conceptuado que entre los poderes del Estado hay una especie de solidaridad, y si es un Municipio el que está en la lucha con un Poder del Estado, seguramente que los otros poderes se encuentran interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación, y de esta manera, tal vez el Municipio no podría alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores diputados, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo desinteresado, el que resuelva las cuestiones hacendarias.<sup>46</sup>*

46

Cfr. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917, Cit., pp. 647-649.

Sin duda, las aportaciones expuestas por el diputado Hilario Medina sustentaron un precedente de gran importancia en la teoría constitucional y del derecho municipal nacional, ya que esta visión doctrinaria de la libertad municipal sirve también como una forma de interpretación en los elementos que consolidaron la actual conformación del municipio.

Para un mejor entendimiento, el diputado Medina, como destacado miembro de la Comisión Dictaminadora, se dio a la tarea de dar respuesta a las principales dudas planteadas por los constituyentes que solicitaron el uso de la palabra. En esta tesitura, Medina destacó y expuso sus razones haciendo un marcado hincapié a que la autonomía hacendaria sirva como un mecanismo que permita a los municipios cortar alguna subordinación que pudiera repercutirle. Además, realizó su comentario respecto al por qué la Suprema Corte de Justicia resolvería los conflictos hacendarios municipales, resaltando la imparcialidad de su actuación.

Luego de celebrarse una suspensión de un par de horas, la sesión del 24 de enero se reanudó a las 9 pm, en la que el diputado Fernando Lizardi pronunció uno de sus célebres discursos en favor de la libertad municipal. Abogó por que los Ayuntamientos fueran numerosos, para que todas las clases sociales estuvieran representadas en ellos. No fue partidario de que la Suprema Corte de Justicia resolviera las dificultades que por manejo de fondos suscitaban entre los Municipios y los Estados.<sup>47</sup>

Acto seguido, intervino el diputado Esteban B. Calderón, manifestando su negativa a los términos planteados por la Comisión, en cuanto a la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia y respecto al régimen hacendario. Asimismo, consultó a Bórquez sobre su postura en cuanto al régimen hacendario, quien también manifestó estar en contra.

Luego de diversas intervenciones tanto en contra como a favor, se reservaron para ser votadas posteriormente las fracciones III, IV, V y VI del artículo 115, y se procedió a dar lectura al párrafo 5º del dictamen avalado por la segunda Comisión referente a la integración de la Legislatura estatal.

Cabe señalar que el 25 de enero de 1917 también fue discutido un fragmento reservado del artículo 115 constitucional, concerniente a los requisitos para ser gobernador.

Ese mismo día, pero más tarde, y con una asistencia de 128 diputados se realizó la votación de la fracción II del artículo 115, que sostenía la libertad a los municipios de administrar su hacienda, así como que los



Constituyente Hilario Medina  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex.  
Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de  
Antropología e Historia).

<sup>47</sup> Djed Bórquez; *Op. Cit.*, p. 352.

conflictos en materia hacendaria los resolvería la Suprema Corte de Justicia. El resultado de la votación fue 110 votos por la negativa y 35 por la afirmativa, por lo que los términos planteados en la fracción fueron desechados.

No obstante, el lunes 29 de enero de 1917 se dio lectura al dictamen que pretendía resolver las inquietudes de los constituyentes sobre la fracción II del artículo 115 con un voto particular de los diputados Jara y Medina. Este dictamen señalaba que:

*Habiendo sido retirado por esta Comisión el párrafo segundo del artículo 115, se presenta ahora a la consideración de vuestra soberanía un nuevo proyecto de ley que garantice la libertad municipal, tomando en cuenta las consideraciones siguientes:*

- *La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio; no dar a éste constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin que a este respecto se propone la ley.*
- *Si el municipio dependerá económicamente del Estado, éste tendrá la primacía y aquel le estará siempre sometido...*

*Por lo expuesto, la Comisión se permite proponer a la aprobación de esta honorable Asamblea el siguiente proyecto para el párrafo segundo del artículo 115:*

*II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:*

*1º. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.*

*2º. Una suma que el Estado integrará al municipio y, que no será inferior al 10 0/0 del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.*

*3º. Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.*

*Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la Legislatura respectiva, quien oírán al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.*

*Si el conflicto fuere entre la Legislatura y el municipio, conocerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior.*

*En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad.<sup>48</sup>*

<sup>48</sup> .....  
Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917, t. II, Cit., pp. 770 y 771.

Como se mencionó, la modificación planteó dar solución a las inconformidades de la mayoría de los constituyentes, pero no fue aprobada en la sesión del día 24 de enero. Este dictamen fue programado para ser discutido el día 30 de enero.

Así, en la sesión permanente que tuvo lugar en el Teatro Iturbide –hoy Teatro de la República- el 30 de enero fue abordado el dictamen del párrafo segundo del artículo 115. En la discusión, hicieron uso de la palabra el diputado Jara, Chapa, Calderón y Medina Ugarte, manifestando sus posturas respecto a la libertad hacendaria municipal. Este último solicitó dejar en los términos siguientes al apartado debatido:

*Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.*

Agotadas las intervenciones, se procedió a la votación en los términos planteados por el diputado Medina Ugarte, dando como resultado la aprobación por 88 a favor y 62 en contra de la fracción II del artículo 115 constitucional.

Para una mejor comprensión, Carlos Quintana Roldán<sup>49</sup> expone un cuadro con datos del Diario de los Debates del Constituyente de Querétaro, acorde con el proceso legislativo que sustentó el artículo 115 constitucional. Por su importancia para una mejor lectura y entendimiento se reproduce a continuación:

Artículo 115	Fecha	Núm. De Periódico
Lectura	20 de enero, 1917	65
A discusión, se reserva para votarse la fracción I.	24 de enero, 1917	72
Continúa la discusión. Se reservan para votarse la fracción II y los cuadros primeros y el 6º párrafos de la fracción III, siendo retirado el dictamen.	24 de enero, 1917	73
Continúa la discusión. Se reserva para votarse el último párrafo de la fracción III, reformado.	25 de enero, 1917	74
Se aprueba el artículo, excepto la fracción II.	25 de enero, 1917	75
A votación la fracción II, es desechada.	29 de enero, 1917	79
Lectura a la fracción II, reformada. Se aprueba.	30 de enero, 1917	80

<sup>49</sup> Carlos F. Quintana Roldán; *Derecho Municipal*, tercera edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 95.

### 3.1.2. Artículo 115 constitucional

Una vez concluida la labor del Constituyente de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 don Venustiano Carranza promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde el Título Quinto abordó lo referente a los Estados de la Federación. En este apartado, el artículo 115 constitucional estableció lo siguiente:

*Artículo 115. 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 y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases:*

- 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, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades;*
- III. *Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*

*El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.*

*Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.*

*El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.*

*En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.*

*Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.<sup>50</sup>*

El artículo 115 consagrado en la Constitución de 1917 fijó un cambio de paradigma en la forma de concepción del municipio, ya que se elevó constitucionalmente su reconocimiento como la base de división territorial de los estados y como la forma de organización política y administrativa más cercana a la población. Destaca que la libertad municipal buscó consolidarse a través de diversos elementos, como lo es la elección popular directa de los integrantes del Ayuntamiento que sustenta la eliminación de cualquier tipo de influencia de los poderes estatales en la designación; la independencia de decisión ante los Estados, ya que se establece que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado; la personalidad jurídica para ser sujeto a derechos y obligaciones por sí mismo; y, la libertad de administración de su hacienda.

<sup>50</sup> .....  
*Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, 9ª edición, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2016, Vol. X, p. 725,*



5 de febrero de 1964. El Presidente Adolfo López Mateos con miembros de su gabinete montando una guardia de honor en el Hemiciclo a don Benito Juárez durante el homenaje a la Constitución (Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

En este último punto, que fue el más debatido entre los constituyentes de 1917, quedó plasmada la libertad municipal en materia hacendaria, sin embargo, ésta se sujetó a las contribuciones que establecieran las legislaturas de los Estados con lo que no se logró cabalmente la independencia que buscaban algunos diputados constituyentes.

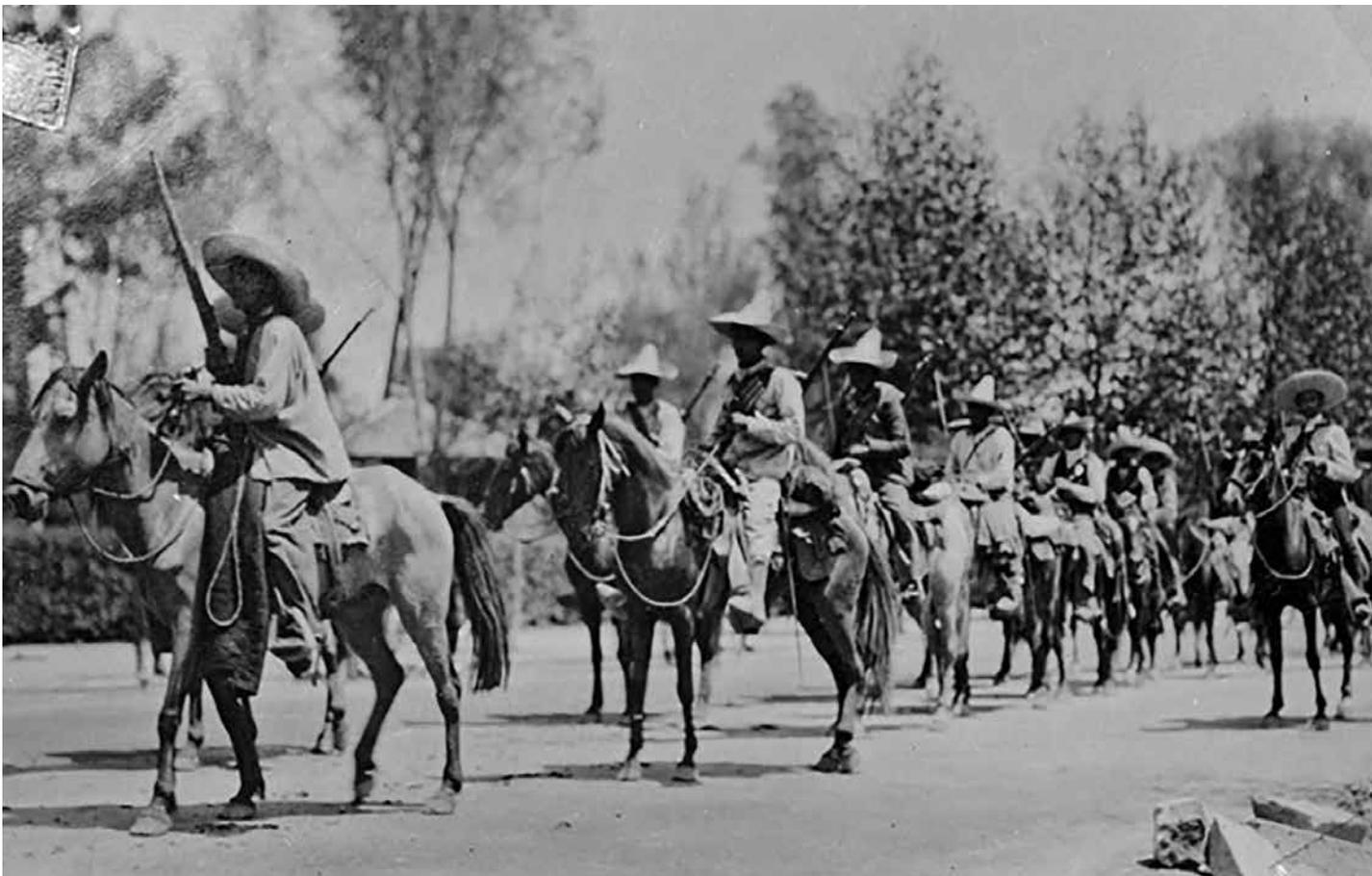
Es importante señalar que originariamente el artículo 115 constitucional abordó en su conjunto las disposiciones relativas a los Estados de la Federación y a los municipios, mismas que hoy en día se encuentran separadas en los artículos 116 y 115 respectivamente.

### 3.2. Fortalecimiento a través de la evolución constitucional

Nuestra Constitución ha llegado al centenario de su promulgación con fuerza y vigencia, basada en un dinamismo reconocible en el que el Constituyente Permanente ha buscado a través de diversas reformas refrendar el espíritu progresista de las disposiciones normativas para que se adapten a las nuevas realidades y anhelos sociales, políticos y económicos, logrando mantener siempre vigente su eficacia.

A lo largo de los años, gran parte del articulado que contempla nuestra Ley Fundamental ha evolucionado impetuosamente, con el objeto de buscar una mejor distribución y organización del poder político al tiempo de un empoderamiento de los derechos humanos y sus garantías. A través de 232 decretos de reforma,<sup>51</sup> a través de los cuales fueron modificados en 706 ocasiones los artículos constitucionales, nuestra Carta Magna ha incorporado y ampliado su marco protector para mantenerse como un entramado jurídico novedoso y que se adapte y anticipe a la dinámica social.

De esta forma, el régimen jurídico y político que actualmente nos rige es producto de un constante y determinado proceso de cambio, donde también las disposiciones que refieren al municipio han evolucionado con el objetivo de fortalecer su independencia y responsable administración.



1950. Caballería constitucionalista a su paso por Paseo de la Reforma  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

<sup>51</sup> El más reciente data del 15 de septiembre de 2017.

# 500 | Génesis del Municipio en México

500  
AÑOS DEL  
MUNICIPIO EN MÉXICO

En cien años de vigencia, al artículo 115 ha sido materia de quince reformas constitucionales, aunque algunas han consistido en cambios a las disposiciones de los gobernadores y a las legislaturas locales, ya que como se mencionó anteriormente, el artículo 115 constitucional originariamente abarcó las disposiciones tanto de los Estados de la Federación como de los municipios.

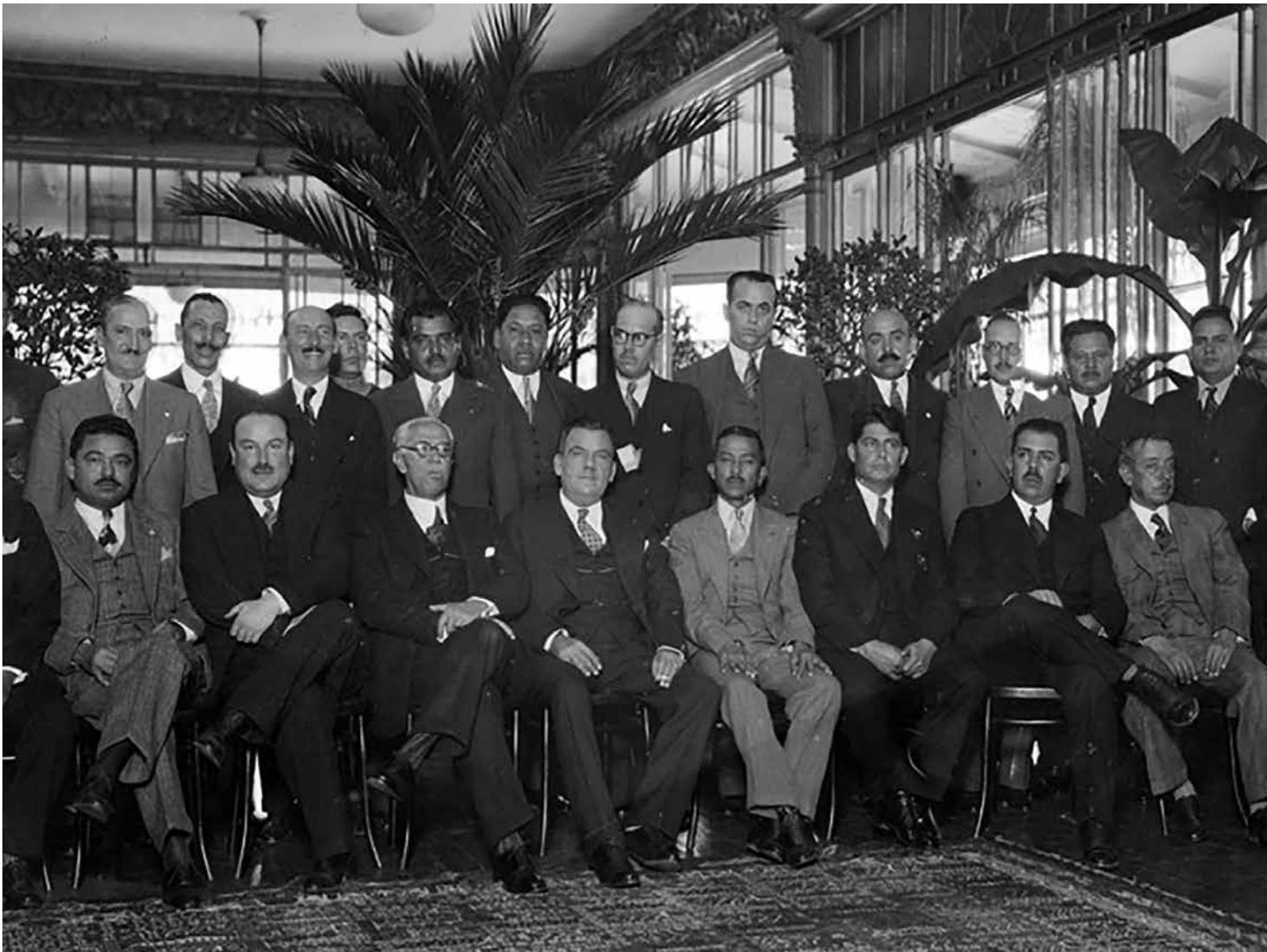
Por su trascendencia histórica-evolutiva, hablaremos *grosso modo* de algunas reformas al artículo 115 constitucional. Sin embargo, en los puntos siguientes se aborda en lo particular las principales reformas al régimen municipal, cuál fue su contenido y objetivo, hasta llegar hasta el texto constitucional vigente.

La primera modificación al artículo 115 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 20 de agosto de 1928, esta reforma no toca directamente al municipio, ya que ajusta el número de diputados que debían tener las Legislaturas de los Estados en proporción con su población, determinándose que no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.



Vista general del Pleno de la Cámara de Diputados en 1928  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

La segunda reforma fue publicada en el *DOF* el 29 de abril de 1933. En lo concerniente al régimen municipal, se agregó un párrafo segundo a la fracción I del artículo, estableciendo la prohibición de la reelección inmediata para los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, agregando que las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Excepción que no aplica para los que tengan el carácter de suplente quienes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios siempre que no hayan entrado en ejercicio. Cabe señalar, que el espíritu de esta modificación se originó en el discurso del entonces expresidente Plutarco Elías Calles, pronunciado en un banquete que le ofrecieron los gobernadores el 30 de octubre de 1931, en el cual expresó que un defecto de los más grandes de la Revolución era “la política del carro completo”, que había que “tener un espíritu más amplio” y “dar oportunidad a la juventud” en puestos públicos.<sup>52</sup>



Plutarco Elías Calles con gobernadores entre ellos están Aarón Sáenz y Lázaro Cárdenas (Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

<sup>52</sup> .....  
*Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, op. cit., p. 740.*



Presidente Miguel Alemán  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

La tercera reforma se publicó en el *DOF* el 8 de enero de 1943, en ella se amplió la duración del cargo de los gobernadores, ya que anteriormente asumían el puesto por cuatro años, y con la reforma igualó al periodo del presidente de la República, quedando en seis años.

### **3.2.1. Participación de la mujer en las elecciones municipales**

El 12 de febrero de 1947 aconteció una reforma constitucional que se convirtió en un parteaguas en la historia democrática nacional y un significativo avance en el reconocimiento de los derechos políticos y sociales de todos los habitantes del territorio nacional. Se trata de la adición de un párrafo a la fracción I del artículo 115 constitucional, con la que se reconoció el sufragio femenino en las elecciones municipales, con el derecho de votar y ser votadas.

Esta reforma, aprobada el 24 de diciembre de 1946 por la Cámara de Diputados fue propuesta por el entonces presidente de la República, Miguel Alemán Valdés, quien buscó reconocer a las mujeres el acceso a la vida política, en primer término en el régimen municipal. Anteriormente, el presidente Lázaro Cárdenas había impulsado la reforma del artículo 34 de la Constitución para establecer el derecho a la mujer para votar y ser votada, sin embargo, la iniciativa no prosperó.

Justo es señalar, que a nivel local, los primeros antecedentes de la participación política de la mujer se encuentran en Yucatán y datan de 1916, aunque el suceso de mayor relevancia acaeció en 1923, cuando Elvia Carrillo Puerto, Raquel Dzib y Beatriz Peniche de Ponce resultaron electas como diputadas al Congreso estatal.

El siguiente punto de gran importancia y relacionado con una modificación al artículo 115 constitucional, fue resultado de una exigencia nacional de la sociedad por ampliar su esfera de los derechos políticos. Demanda social que cobraría mayor fuerza dejando en los anales de la historia la manifestación del 6 de abril de 1952, donde de acuerdo con reportes oficiales acudieron más de 20 mil mujeres exigiendo un empoderamiento en la vida política.

Así, el 24 de septiembre de 1953 el Senado de la República aprobó una reforma a los artículos 35 y 115 de la Constitución, propuesta por el presidente Adolfo Ruíz Cortines quien además convirtió dicho anhelo en una de sus promesas de campaña a la que daba cumplimiento. Esta reforma se publicó en el *DOF* el 17 de octubre de 1953.

La reforma reconoció como ciudadanos de la República a hombres y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos fueran mayores de edad y tuvieran un modo honesto de vivir. Con este reconocimiento se otorgó mediante el artículo 34 constitucional el derecho a votar y ser votado a nivel federal para todos los ciudadanos, disposición que a la fecha sigue vigente sin modificación.

La ciudadana de Baja California, Aurora Jiménez de Palacios, se convirtió en la primera mujer electa diputada federal en México, protestando el cargo para formar parte del último periodo de la XLII Legislatura, resultado de una elección extraordinaria.

El 3 de julio de 1955 en el marco de las elecciones a diputados federales de la XLIII Legislatura, se llevó a cabo la primera jornada electoral en la que acudieron las mujeres a las urnas para emitir su voto.

En cuanto al Senado de la República, Alicia Arellano Tapia y María Lavalle Urbina se convirtieron en 1964 como las primeras mujeres electas para la Cámara Alta.

### 3.2.2. Planeación y ordenamiento de los asentamientos humanos

Durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, fue presentada ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional que buscó fortalecer el régimen jurídico municipal para dar respuesta al exponencial crecimiento de las ciudades.

De esta forma y tras dar cumplimiento con el proceso legislativo, el 6 de febrero de 1976 fue publicada en el *DOF* la sexta reforma al artículo 115 constitucional, en ella se agregaron las fracciones IV y V para establecer la facultad tanto a los Estados como a los municipios para que en el ámbito de sus competencias expidieran las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias en materia de planeación y ordenamiento de los asentamientos humanos y urbanización, en concurrencia con la Federación.



Presidente Luis Echeverría Álvarez ante el Pleno del Congreso de la Unión  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

### 3.2.3. Representación proporcional municipal

Al asumir el cargo como Presidente de la República, José López Portillo, ofreció el planteamiento e instrumentación de una reforma política que esencialmente tuvo dos objetivos: revitalizar el sistema de partidos políticos en México y otorgar una apertura política que permitiera dar voz y voto a quien no lo tuviera.

Esta reforma política concretada por Jesús Reyes Heróles como secretario de Gobernación, fue publicada en el *DOF* el 6 de diciembre de 1977 y modificó los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política.

Entre los cambios más importantes de esta reforma se encuentra el establecimiento de las bases generales del concepto de partido político, su naturaleza, funciones, financiamiento y prerrogativas; la eliminación de la figura de los diputados de partido creada en 1963 y la facultad al Congreso de la Unión para expedir la ley que regule su estructura y funcionamiento internos.

La reforma llegó hasta el municipio, donde se abrió la puerta a todas las corrientes políticas con la representación proporcional en los gobiernos municipales, ya que se agregó un párrafo para señalar que en la legislación que se expidiera en cada una de las entidades federativas debería incorporar el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300 mil o más habitantes.



Jesús Reyes Heróles  
(Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

Es importante precisar que la representación proporcional es un mecanismo para la asignación de los cargos de representación popular, atendiendo al porcentaje de votos que obtenga cada partido político dentro de una región geográfica en la elección correspondiente.

En suma, la reforma política comentada que modificó la esencia electoral municipal, representó un pilar en la democracia representativa que sigue siendo trascendental en pleno siglo XXI.

### 3.2.4. Libertad política, económica, administrativa y de gobierno

Durante la campaña política del entonces candidato a la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, una de las demandas populares que tuvo mayor resonancia fue la de dotar al municipio de una verdadera autonomía política y económica; por lo que en su primer mensaje a la nación como Presidente de la República señaló:

*Avanzaremos en la consolidación del municipio libre, la autonomía jurídica depende de la suficiencia económica. Iniciaremos reformas al artículo 115 de la Constitución de la República proponiendo al Constituyente Permanente la asignación de fuentes de ingresos propios e intocables para los municipios, a fin de que puedan atender los servicios públicos que les sean propios.<sup>53</sup>*

En virtud de lo anterior, el 6 de diciembre de 1982 el Presidente de la República presentó ante la Cámara de Senadores una iniciativa de decreto que reformaba y adicionaba el artículo 115 de la Constitución Política. De la exposición de motivos de dicha iniciativa, Carlos Quintana Roldán destaca algunas ideas de gran relevancia:

1. *En dicha iniciativa se hace alusión a la importancia que en el proceso histórico del país ha tenido el Municipio, desde sus primeras manifestaciones que se encuentran delineadas en el Calpulli de los Aztecas, hasta la importancia que adquirió en el Constituyente de Querétaro.*
2. *También esta iniciativa señala que para poder llevar a efecto la política descentralizadora que caracterizó al régimen de Miguel de la Madrid, cuyos lineamientos generales surgieron del proceso de consulta popular realizada en diversos Municipios que configuran el territorio nacional, era necesario llevar a cabo el proceso de fortalecimiento municipal. Este aspecto se conseguiría sólo a través del otorgamiento de elementos que le permitieran al Municipio vigorizar su hacienda, su autonomía política y aquellas facultades que de alguna manera venían siendo absorbidas por los Estados y la Federación.*
3. *Al incentivar el fortalecimiento municipal, se coadyuvaría a su desarrollo económico, disminuyendo, con ello, los grandes procesos migratorios que ha venido experimentando la población de algunos Municipios. La concentración de la población en pocas entidades municipales, no es más que una manifestación de un desarrollo desequilibrado del territorio nacional, aspecto que se puede contrarrestar en la medida en que se da más libertad al municipio para planear su economía en función de sus necesidades internas.*

<sup>53</sup> Cfr. Manuel Añorve Baños; *Servicios Públicos Municipales*, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 58.

4. *Además la iniciativa precisa los servicios públicos en los que los municipios deben tener incumbencia; permite a los municipios del país coordinarse y asociarse entre sí para la eficaz prestación de dichos servicios. Estos aspectos estarían obviamente condicionados a los que establecen las leyes sobre la materia.*
5. *Dado que una reiterada demanda en la consulta popular fue la necesaria reestructuración de la economía municipal, la iniciativa consideró como una acción impostergable la correcta redistribución de competencias en materia fiscal. Por ello, entre otros aspectos, se atribuyeron a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como otras contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y también en los ingresos provenientes de la presentación de los servicios públicos a su cargo.*
6. *Otro fundamento de primer orden en la reforma municipal, es el relacionado con el desarrollo urbano. En base a las nuevas necesidades sociales, se propone en la forma de comentario facultar a los Municipios para intervenir en la zonificación y en la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.<sup>54</sup>*

Se trata de la visión que tuvo la iniciativa de reforma más amplia que ha recaído sobre el régimen jurídico municipal, ya que son diversos los aspectos que se modificaron para perfeccionar la figura municipal tanto en el panorama social como político y administrativo. De igual manera y como uno de los puntos de mayor interés en la trayectoria jurídica del municipio, se vigoriza el manejo de su hacienda, con sólidas bases que le permiten contar con una mayor autonomía.

Otro punto de gran interés es la delimitación que se enmarca sobre los servicios públicos que otorgarán los municipios, es decir, los encargos que tendrán bajo su dirección y vigilancia, como lo es en materia de alcantarillado; alumbrado y panteones, entre otros.



El candidato presidencial Miguel de la Madrid Hurado (Secretaría de Cultura.-INAH.-Mex. Reproducción Autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia).

<sup>54</sup> Carlos Quintana Roldán; *op. cit.*, pp. 97-98.

El dictamen fue aprobado el 29 de diciembre de 1982 por la Cámara de Diputados y el 1 de febrero de 1983 se remitió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una vez que fue aprobado por la mayoría de las legislaturas locales.

Bajo esta tesitura, el jueves 3 de febrero de 1983 fue publicado en el *DOF* el decreto por el que se reformaba y adicionaba el artículo 115 de la Constitución Política.

Fueron amplios y diversos los cambios al texto constitucional en materia municipal.

- Se faculta a las Legislaturas locales para que por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros integrantes puedan suspender a los ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido garantía de audiencia.
- Además, designa el procedimiento que se deberá seguir cuando ante la declaración de desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de sus miembros no procediera que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, los Congresos estatales designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.
- Reconoce que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
- Un importante cambio es la atribución a los Ayuntamiento para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- Determina y enlista los servicios públicos que brindarán los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes. Los servicios que tendrá a su cargo son:
  - a) Agua potable y alcantarillado.
  - b) Alumbrado público.
  - c) Limpia.
  - d) Mercados y centrales de abasto.
  - e) Panteones.
  - f) Rastro.
  - g) Calles, parques y jardines.
  - h) Seguridad pública y tránsito, y
  - i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
- Contempla la posibilidad de que dos o más municipios de un Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la prestación de los servicios públicos correspondientes.
- Respecto al manejo de la hacienda, la reforma estipula que los municipios la administrarán libremente, a través de una conformación diferente a como se había contemplado desde 1917. Esto se debe a que la hacienda municipal se formará por los rendimientos de los bienes que les

pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor. Y determina tres puntos de los que gozarán los municipios, que son:

- a) Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, trasladación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
  - b) Participaciones de la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen los Congresos de los estados.
  - c) Los ingresos de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- Faculta a las Legislaturas locales para aprobar las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y la revisión de sus cuentas públicas.
  - En cuanto a los egresos, refiere que estos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.
  - En lo concerniente al dominio territorial, con la reforma se otorga a los municipios en los términos de las leyes federales y estatales correspondientes, la facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; la participación en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; la intervención en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones; y la participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo esto a través de la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.
  - Dispone que la Federación, las entidades federativas y los Municipios planearán y regularán de forma conjunta y coordinada cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.
  - Las demás disposiciones sólo se recorren y son las relativas a los estados de la República.

Sin duda, con esta reforma, se logró una transformación integral de la vida municipal, tratándose de un parteaguas de esta institución, reforzando su libertad política, económica, administrativa y de gobierno.

Finalmente, es importante mencionar que el 17 de marzo de 1987 fue publicada en el *DOF* la reforma constitucional que fue un reacomodo constitucional, es decir, la forma en que se contempla las disposiciones referentes al municipio que compartían el artículo 115 con los Estados de la Federación. Con este nuevo diseño, el artículo 115 se dedica de manera exclusiva a las disposiciones municipales, mientras que el 116 se aboca a los Estados de la Federación.

### **3.2.5. El Ayuntamiento municipal**

La décima reforma realizada al artículo 115 constitucional se publicó en el *DOF* el 23 de diciembre de 1999 y en ella se modificaron las fracciones I, II, III, IV, V y VII.

Entre los cambios de mayor relevancia se encuentra la precisión que el municipio sería gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que estaría integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determinara.

Además, en el marco de las facultades que poseen los Ayuntamientos se determina que estos organizarían la administración pública municipal.

El objeto de las leyes expedidas fue:

- Establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares;
- Determinar los casos en que se requiera el acuerdo de los miembros de los ayuntamientos para dictar soluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- Establecer las normas de aplicación general para celebrar los convenios que refieren las fracciones III y IV del artículo 115;
- Señalar el procedimiento y condiciones para que el gobierno asuma una función o servicio municipal cuando el Congreso estatal considere que el municipio está posibilitado para ejercerlos o prestarlos.
- Precisar las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.



Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

Respecto a los servicios públicos a cargo del municipio, la reforma de 1999 modificó los siguientes incisos para quedar de esta forma:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) ...
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) ...

En materia hacendaria, modificó la fracción IV, para determinar que están exentos de contribuciones los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.



Municipios mexicanos.

Faculta también a los Ayuntamientos para proponer ante los Congresos estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Por otra parte, rediseña los términos en los que los municipios están facultados para el desarrollo urbano, ecológico y planeación regional.

Finalmente, y tratándose de un tema de suma importancia en la vida municipal, el texto constitucional menciona que el presidente municipal estará a cargo de la policía preventiva municipal. Aunque ésta, deberá acatar las órdenes del gobernador del Estado en los casos que éste juzgue como de mayor fuerza o alteración grave del orden público.

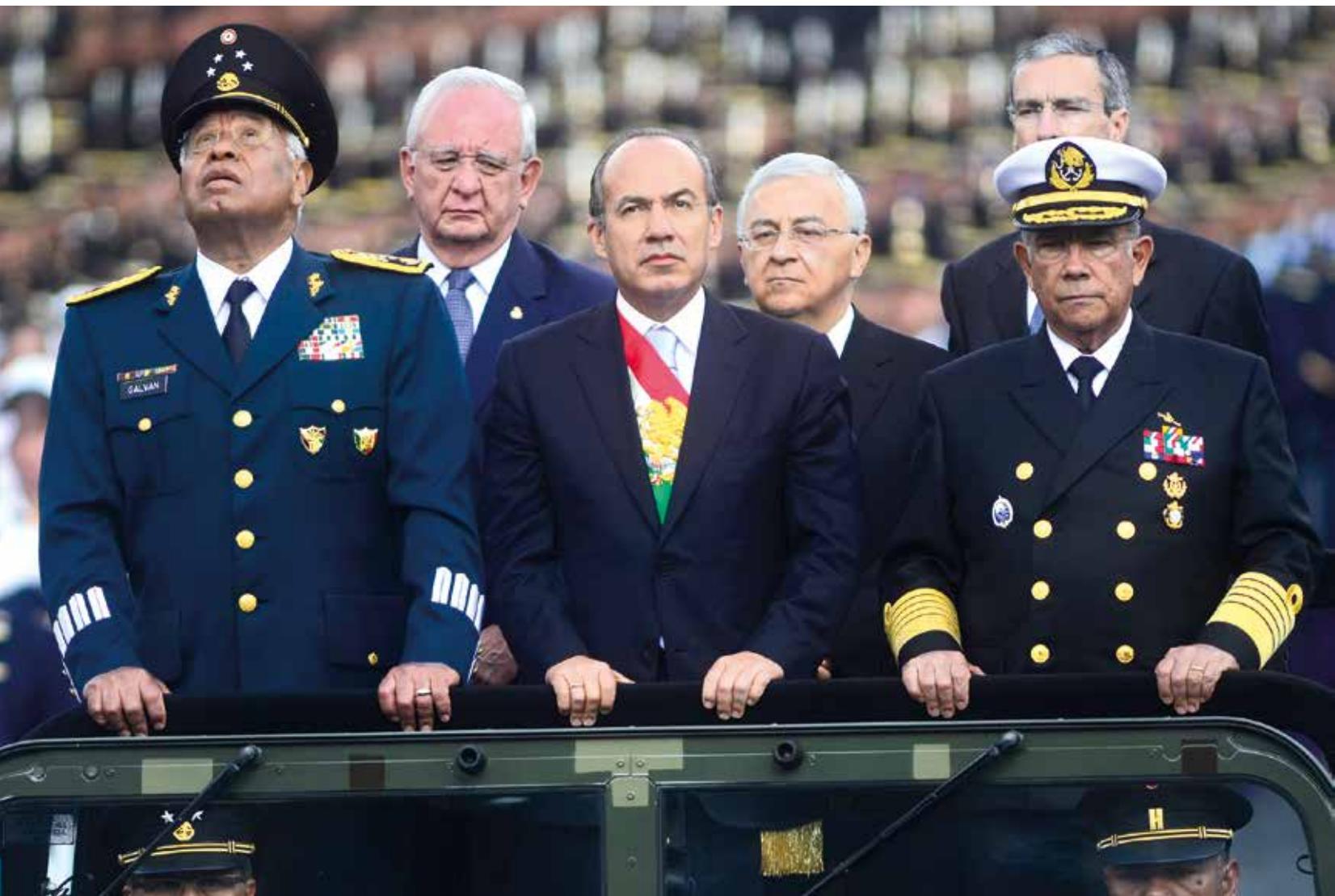
A esta reforma, le siguió el 14 de agosto de 2001 una que tuvo como objeto ampliar la esfera jurídica de protección a los derechos de los pueblos indígenas.

Posteriormente, el 18 de junio de 2008, en el marco de la trascendental e integral reforma al sistema de justicia penal, que transitó de inquisitorio a uno de corte acusatorio y oral, basado en los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, el artículo 115 constitucional

fue modificado en su fracción VII para determinar que la policía preventiva a cargo del presidente municipal deberá sujetarse a los términos que disponga la Ley de Seguridad Pública del Estado.

### 3.2.6. Vigilancia presupuestaria municipal

El 24 de agosto de 2009, en el periodo presidencial del licenciado Felipe Calderón Hinojosa, se publicó una reforma al artículo 115 constitucional que tuvo como objetivo velar por una mayor transparencia y eficacia de los recursos públicos que ejerzan los municipios.



Presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Al respecto, se agrega como facultad de las legislaturas locales realizar la fiscalización de las cuentas públicas, que representa un gran paso para la rendición de cuentas de los gobiernos municipales. En cuanto al presupuesto de egresos se mantiene su aprobación por los Ayuntamientos, sin embargo, se incorpora que deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales.

Todo ello constituye un marco de fortalecimiento al sistema de transparencia y rendición de cuentas que a su vez, consolida el sistema democrático nacional y que busca abarcar de forma integral el manejo de recursos al fiscalizar los gastos públicos municipales.

### 3.2.7. Reelección consecutiva municipal

El 10 de febrero de 2014 tuvo lugar la publicación de la reforma política-electoral impulsada por el Presidente Enrique Peña Nieto. Su amplio contenido modificó los artículos constitucionales 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 82, 83, 84, 89, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122.

Evidentemente, fue una reforma que arrojó grandes cambios al sistema político y jurídico mexicano, entre los que se encuentran la creación del Instituto Nacional Electoral; la facultad al Ejecutivo Federal para formar un gobierno de coalición; así como dotar de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y crear la Fiscalía General de la República como un ente autónomo.

Otro punto de trascendental importancia y que nos encamina a la modificación realizada al régimen municipal, recae en el Poder Legislativo, ya que incorpora de nueva cuenta a nuestra Carta Magna la reelección legislativa inmediata, donde los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos, es decir, se permite a los legisladores federales permanecer en el cargo hasta por doce años.



Presidente Enrique Peña Nieto.

En lo concerniente al régimen municipal, la reforma política-electoral establece que las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. Asimismo, determina como condición, que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Hablamos pues, de un importante cambio que busca fortalecer el desempeño de los presidentes municipales, regidores y síndicos, para que puedan también continuar con un proyecto a mediano o largo plazo encaminado al cumplimiento de sus programas y acciones determinadas. Aunque si bien, esta figura posee ventajas de mayor independencia y continuidad, también ha sido criticada por integrantes de la academia y sociedad civil, tema del que se hablará en el último apartado de este capítulo.

Retomando los puntos modificados en esta reforma constitucional de 2014, el párrafo primero del artículo 115, también agrega como principios que deberán adoptar los estados, los términos democrático y laico.

Finalmente, la décima quinta reforma al artículo 115 constitucional, fue publicada en el *DOF* el 29 de enero de 2016. El principal objetivo de esta reforma fue fortalecer el régimen político y administrativo de la Ciudad de México, a través de una mayor autonomía.

En cuanto al artículo 115, en primer término cambia el nombre del Título Quinto que lo aborda, para llamarse “De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México”.

En el contenido del artículo 115, particularmente en la última parte del segundo párrafo de la fracción IV, se sustituye el término “Estados” por “entidades federativas” ya que este último incorpora también a la Ciudad de México. Por último, se agrega la posibilidad de la forma de convenios entre la Federación y los Municipios donde se encuentren bienes inmuebles propiedad de la primera.<sup>55</sup>

### 3.3. Perspectivas contemporáneas del Municipio

Tal como se ha venido planteando a lo largo de la presente obra, el municipio es una institución local de gran trascendencia para la organización política, social, territorial y gubernamental en las entidades de la República, fungiendo éste como un órgano de primer orden para la toma de decisiones y como órgano representativo e inmediato a la sociedad. Es de este modo que el municipio se ha convertido en una institución administrativa y en un orden de gobierno para las entidades federativas que, a través del tiempo, ha evolucionado y se ha ido fortaleciendo para lograr satisfacer los fines básicos de la sociedad.

En este sentido, el municipio significa el núcleo o base de nuestro federalismo, por lo que es menester darle mayor énfasis al fortalecimiento y desarrollo jurídico, político y democrático de esta institución, en aras de buscar mejoras sustanciales no sólo para los ayuntamientos sino para el bienestar y la vida diaria de los habitantes que conforman dichas demarcaciones.

<sup>55</sup> .....  
*Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017*, 6ª edición, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2017, p. 494.

A lo largo de su trayectoria constitucional, el municipio mexicano ha sido materia de diversas modificaciones de las que se habló al principio de este capítulo, en las que se encuentra como punto de coincidencia el ánimo por fortalecer la independencia de esta figura política y administrativa.

Una de las reformas de mayor trascendencia y reciente, fue la publicada en el *DOF* el 10 de febrero de 2014, mediante la cual se aprobó la reelección inmediata hasta por un periodo más para los presidentes municipales.

Al respecto, es importante mencionar que el artículo décimo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional mencionado, precisa que la reforma en materia de reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos no será aplicable a los integrantes que hayan protestado el cargo en el Ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del decreto. Es decir, solo los que asuman el cargo posterior a este decreto podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

De esta forma, los presidentes municipales que se eligieron en el año 2015 y que cumplan con lo referido en el artículo 115 constitucional, es decir, la duración del periodo y que la constitución local ya lo contemple, podrán reelegirse. En este caso se encuentran para el proceso electoral 2017-2018, alcaldes de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

Los procedimientos y requisitos se dejan a cargo de las Constituciones y leyes locales, donde incluso puede llegar a variar la forma en los tiempos al renunciar al cargo, o incluso no ser obligatorio estos.



Elecciones 2018

Bajo tal reordenamiento político y jurídico, un gran número de integrantes del Ayuntamiento buscarán la reelección en este proceso electoral, donde destaca que ante la percepción ciudadana no es del todo bien visto. Por lo que es importante realizar un análisis crítico y analítico, tanto desde el punto de vista académico, como jurídico, político y social de la viabilidad de haber extendido este mandato de la reelección inmediata para un órgano de carácter administrativo. Ya que originariamente fue planteado para los legisladores, asimilando en forma limitada al método de elección norteamericano donde hay congresistas de larga trayectoria y que respaldan su reelección y trabajo en una mejor profesionalización y conocimiento del campo.

Cabe señalar, que en contraposición, la reelección legislativa inmediata contemplada en este decreto de reforma constitucional, será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018, es decir, los que ingresaron en las elecciones del 2015, no podrán reelegirse.

# CAPÍTULO IV

EL MUNICIPIO EN MÉXICO



#### 4.1. Naturaleza Jurídica del Municipio

El Estado mexicano es una entidad con personalidad jurídica propia que cuenta con un gobierno, población, territorio, así como con un régimen jurídico propio que establece su organización política y administrativa. Hablar del Estado es hablar de órdenes de gobierno divididos de manera territorial y a través de competencias en la administración pública federal, estatal y municipal.

Por ello, es posible comprender que el municipio es la célula de organización política y administrativa más cercana e inmediata a la población, la cual cuenta con un gobierno o Ayuntamiento para llevar a cabo las competencias otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución local y leyes que de ellas emanan.

De acuerdo con Gámiz Parral, el municipio es la “institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político y, cada día más, una corporación de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad; se trata, pues, de una realidad caracterizada por ser la primera que ve el ser humano en el ámbito del poder y el derecho público”.<sup>56</sup>



Municipio, orden de gobierno más cercano a la población.

<sup>56</sup> Máximo N. Gámiz Parral (Coord.), *op. cit.*, pp. 20 y 21.

El Municipio es una institución administrativa y gubernamental de primer orden para las entidades federativas que integran el Estado federal. En otras palabras, el Municipio es la base territorial en la que se divide la República mexicana, a efecto de lograr una correcta gestión administrativa y de las funciones gubernamentales dentro del territorio municipal.

Ahondando en el estudio y la conceptualización de nuestro objeto de estudio, tenemos que etimológicamente el Municipio encuentra su origen en el latín *municipum*, palabra que se deriva de *munia* y *capere*, que hacían referencia al acto derivado de tomar un cargo para aceptar funciones públicas.<sup>57</sup> Municipio es un término que tuvo sus fundamentos políticos y jurídicos en el Derecho romano, y dicha institución fue utilizada para la organización administrativa de su territorio, aunque con características propias de aquél momento.

Para Rafael De Pina Vara, el municipio es el “conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”,<sup>58</sup> dándole un mayor peso en su definición a cada uno de los elementos sociales que integran al órgano territorial. Por último, para Pedro Emiliano Hernández-Gaona “el municipio es una persona de derecho público que se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar a sus propios recursos, pero que depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior (entidades federativas)”.<sup>59</sup> Tal como puede apreciarse este último concepto da un mayor peso al territorio y forma de gobierno de la institución municipal.

Al hablar de la naturaleza del municipio,<sup>60</sup> nos referimos a las propiedades de dicha institución o a aquello que le otorga su esencia; por lo que algunos académicos han coincidido en que su naturaleza corresponde, en efecto, a un ente de derecho público conformado por un territorio, una población y un gobierno.<sup>61</sup>

Por lo que concierne al gobierno es posible decir que el Municipio Libre cuenta con un Ayuntamiento integrado por un presidente municipal, así como los regidores y síndicos señalados por la ley, quienes llevar a cabo la gestión administrativa con fin de realizar los servicios y funciones contempladas por el artículo 115 constitucional, así como todas aquellas subsidiarias, de entre las que destacan suministrar agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de agua residuales; alumbrado público; limpia, recolección y disposición de residuos; mercados y centrales de abasto; y seguridad pública.

<sup>57</sup> Cfr. Joan Corominas; José A. Pascual; *Diccionario crítico y etimológico castellano e hispánico*, Madrid, España, Editorial Gredos, 1991, vol. IV, p. 115.

<sup>58</sup> Rafael De Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1984, p. 356.

<sup>59</sup> Pedro Emiliano Hernández Ganoa, *Derecho Municipal*, México, IJ/UNAM, Serie A: Fuentes, b) textos y estudios legislativos, número 82, 1991, p. 9.

<sup>60</sup> La naturaleza deriva de la raíz latina *naturalis*, que significa “esencia y propiedad característica de cada ser” o bien “virtud, calidad o propiedad de las cosas”.

<sup>61</sup> Vid. Miguel Bazdresch Parada, “Naturaleza del municipio y la agenda para renovarlo”, En IGLOM, ITESO, Documento electrónico disponible en <http://www.iglom.iteso.mx/mbaz032000.PDF>, 20 de marzo de 2000, pp. 4-7.



Suministrar agua potable a la población es una de las atribuciones del Ayuntamiento.

Con lo que respecta al territorio municipal, no hay ninguna disposición a nivel constitucional que verse sobre el particular, por lo que se entiende que será el que determine el Estado y sus respectivas leyes. Actualmente, el Municipio con mayor extensión territorial es Ensenada en el Estado de Baja California, que cuenta con 51, 952.3 km<sup>2</sup>, cifra que en los hechos representa el 2.64% del territorio nacional,<sup>62</sup> y el municipio más pequeño es Papalotla en el Estado de México, el cual cuenta con 3.241 km<sup>2</sup>,<sup>63</sup> lo que representa apenas el 0.0001% del territorio nacional.

El territorio municipal no sólo define los límites con las demás demarcaciones municipales que existen en un Estado, sino también el alcance de la norma y la gestión de funciones y servicios que corresponden a cada uno de los Ayuntamientos. Es necesario decir que corresponde a cada una de las entidades federativas firmantes del Pacto Federal, definir la división municipal de acuerdo a criterios establecidos en las políticas de ordenamiento territorial definidos por cada Estado.

<sup>62</sup> Véase Anuario Estadístico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI,

<sup>63</sup> Véase Bando Municipal de Gobierno de Papalotla 2013- 2015, México, 2013, p. 8.



Ensenada es el municipio más extenso de la República Mexicana.

Ahora bien, la población de los Municipios se encuentra integrada por miembros de una comunidad que poseen una historia, una identidad, así como tradiciones propias. Este sentimiento de identidad permite que sea la propia sociedad la que establezca formas de organización política locales y estreche de manera permanente sus lazos de comunicación entre gobernantes y gobernados como instancia inmediata para escuchar las solicitudes sociales y sus principales reclamos.

Para Teresita Rendón Huerta, el estudio de sustantividad o naturaleza jurídica del municipio ha generado multitud de formulaciones teóricas que llevan a considerar al municipio como organismo descentralizado por región, órgano que ejerce poderes concesionados, ente autárquico territorial, órgano libre o ente autónomo. Concluyendo que:

- I. No es un organismo descentralizado por región.
- II. No es un órgano que ejerza poderes concesionados.
- III. De facto es un ente autárquico territorial.
- IV. De jure es y debe ser autónomo.
- V. Constitucionalmente es “libre”.<sup>64</sup>

De esta lectura, se desprenden diversas acepciones que nos facilitan el entendimiento de la forma en la que se instituye el municipio.

#### **4.2. Marco Jurídico del Municipio**

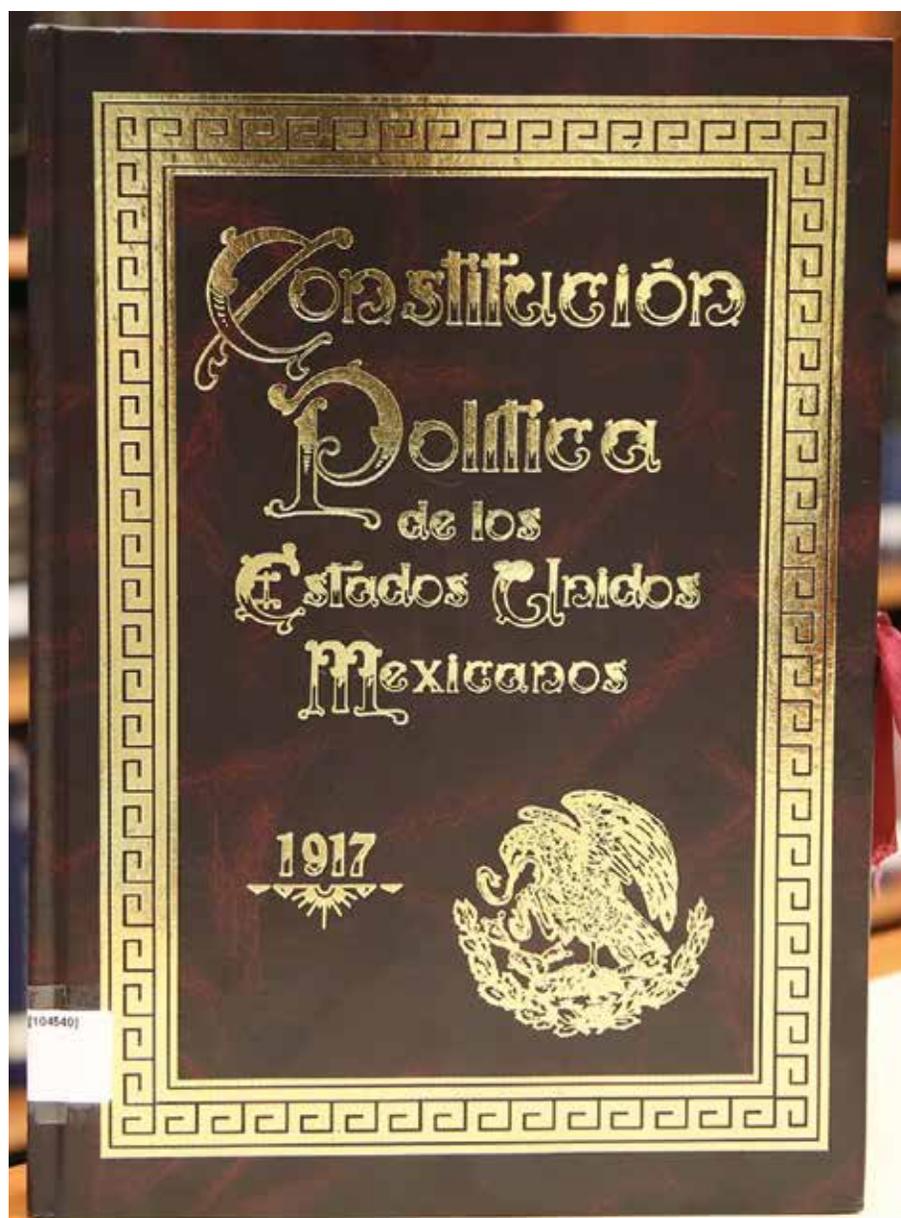
La entidad municipal debe su existencia, organización y funcionamiento a diversas disposiciones normativas, encabezadas por la Constitución Política, pero a ella le siguen diversos aspectos tales como las Constituciones estatales, leyes orgánicas municipales, bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general. Por la trascendencia jurídica y política que presentan estos ordenamientos en la vida del municipio serán abordados en los puntos siguientes.

<sup>64</sup> .....  
Cfr. Teresita Rendón Huerta; *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, pp. 123-136.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, el municipio libre en nuestro país adoptó una gran fortaleza y autonomía para la organización y administración local, lo que sin duda trajo consigo una mayor capacidad financiera y hacendaria para permitir a las autoridades municipales atender las demandas sociales. Por supuesto, desde aquel momento se estableció constitucionalmente las relaciones entre la Federación, Estados y Municipios, dándole a este último las competencias necesarias para la gestión, la forma de gobierno y los principios fundamentales que regirían a las entidades locales.

Es importante enfatizar que actualmente es el artículo 115 constitucional el que regula los lineamientos generales del municipio, dando pie para que las entidades federativas puedan legislar en todo lo que sea de su competencia. Sin embargo, también existen múltiples artículos que hacen alguna referencia al municipio, los cuales son:



- I. **Artículo 2º.** Señala diversas disposiciones que los municipios deberán observar y aplicar en favor de los derechos de los pueblos indígenas.
- II. **Artículo 3º.** Determina como responsabilidad de la Federación, entidades federativas y municipios la impartición de la educación.
- III. **Artículo 4º.** Establece la participación de los municipios para garantizar el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua.
- IV. **Artículo 5º.** Dicta la obligatoriedad del desempeño de los cargos concejiles y de elección popular directa o indirecta.
- V. **Artículo 6º.** En el ejercicio del derecho de acceso a la información, determina que toda la información en posesión de cualquier autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.
- VI. **Artículo 16.** Al establecer los mecanismos que las autoridades administrativas están obligadas a seguir en cuanto a visitas domiciliarias, implícitamente afecta al Municipio en su carácter de autoridad.<sup>65</sup>
- VII. **Artículo 21.** Señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios. Y que ésta comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.
- VIII. **Artículo 25.** Expone que los planes municipales de desarrollo deberán velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero.
- IX. **Artículo 26.** En el apartado B establece como de uso obligatorio para los municipios los datos contenidos en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Por otra parte, en el apartado C se determina la coordinación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social con las autoridades municipales.
- X. **Artículo 27.** Indica que los municipios tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.
- XI. **Artículo 31.** Dentro de las obligaciones de los mexicanos se encuentra contribuir para los gastos públicos del municipio en que residan.

<sup>65</sup> .....  
Carlos Quintana Roldán, *op. cit.*, p. 103.

- XII. **Artículo 36.** Determina como obligaciones del ciudadano de la República inscribirse en el catastro de la municipalidad; así como desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.
- XIII. **Artículo 41.** Realiza dos referencias que atañen al municipio, que son: Derecho a los partidos políticos para participar en las elecciones municipales, y la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental de carácter municipal.
- XIV. **Artículo 55.** En los requisitos para ser diputado federal, se establece que los presidentes municipales no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de su cargo noventa días antes del día de la elección.
- XV. **Artículo 73.** Este artículo de amplio contenido que refiere a las facultades del Congreso de la Unión, señala diversas disposiciones de interés para los municipios, entre las que se encuentran: En materia de deuda pública, establecer en las leyes las bases generales para que los municipios puedan incurrir en endeudamiento; expedir las leyes generales que contemplen la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de seguridad pública; dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio; expedir las leyes en materia de contabilidad gubernamental que rijan la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial de los municipios; legislar para establecer la concurrencia de la Federación, entidades federativas y municipios, en las siguientes materias: asentamientos humanos; de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; de protección civil; de cultura física y deporte; de turismo; de pesca y acuacultura; de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativas; de cultura; de derechos de niñas, niños y adolescentes; de archivos; de catastros municipales; de responsabilidad hacendaria; y, de derechos de las víctimas.
- XVI. **Artículo 79.** Como atribución de la Auditoría Superior de la Federación, se determina que fiscalizará los recursos federales que administren o ejerzan los municipios.
- XVII. **Artículo 105.** Como mecanismo de defensa constitucional, este artículo faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un municipio, dos municipios de diversos estados, un estado y uno de sus municipios, o una entidad federativa y un municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México.

CONGRESO CONSTITUYENTE  
1916 1917  
VENUSTIANO CARRANZA  
QUERETARÓ

JALISCO

LUIS MANUEL ROJAS  
MARCELINO HAVALOS  
FEDERICO ELIZABARRA  
MIGUEL BARRALES ORNELAS  
FRANCISCO MARTIN DEL CAMPO  
BRUNO MORENO  
CASPAR BOJANOS  
RAMON CASTANEDA Y C.  
JUAN DE DIOS ROBLEDÓ  
JORGE VILLASENOR  
AMADO AGUIRRE  
JOSE SOLÓRZANO  
IGNACIO RAMOS KRASLOW  
FRANCISCO LABASTIDA F  
JOSE MANZANO  
JOAQUIN AGUIRRE BERRANGA  
ESTEBAN B. CALDERON  
PAULINO MACBORRO I MARVAEZ  
SEBASTIAN ALLENDE  
RAFAEL OCHOA

MICHOACAN

JOSE P. RUIZ  
FRANCISCO ORTIZ RUBIO  
ALBERTO PERALTA  
CAYETANO ANDRADE  
URIEL AVILES  
GABRIEL R. CENYERA  
ONESIMO LOPEZ COUTO  
SALVADOR ALCAZAR ROMERO  
MANUEL MARTINEZ SOLÓRZANO  
MARTIN CASTREJON  
ALBERTO ALVARADO  
JOSE ALVAREZ  
JOSE SILVA HERRERA  
RAFAEL MARQUEZ  
AMADEO BETANCOURT  
FRANCISCO JOSE MUGICA  
JESUS ROMERO FLORES

MORELOS

ANTONIO GARZA ZAMBRANO  
JOSE L. GOMEZ  
ALVARO L. ALCAZAR

MEXICO

ALDEGUNDO VILLASENOR  
FERNANDO MORENO  
ENRIQUE J. ENRI  
GUILLERMO HRODRIGA  
JOSE L. REYNOSO  
ANTONIO AGUIAR  
JUAN MANUEL GIFFARD  
MANUEL A. BERNANDEZ  
JOSE E. TRINCO  
ENRIQUE A. ENRIQUEZ  
DOMATO SALVO IZQUIERDO  
RUBEN MIRRI

NUEVO LEON

MANUEL AMAYA  
LORENTO SEPULVEDA  
NICOSORO ZAMERANO  
LUIS TRAZAURRI  
RAMON GOMEZ  
REYNALDO GARZA  
PLUTARCO GONZALEZ

OAXACA

SALVADOR GONZALEZ TORRES  
JUAN SANCHEZ  
LEOPOLDO PAVAN  
LUIS ESPINOSA  
POREIRIO SOSA  
CELESTINO PEREZ  
CRISOFORO RIVERA CABRERA  
JOSE F. GOMEZ  
MANUEL HERRERA

TEPIC

CRISTOBAL LIMON  
MARCELINO CEDANO  
JUAN ESPINOSA BAVARA

SINALOA

PEDRO R. ZAVALA  
ANDRES MAGALLON  
CARLOS M. EZQUERRO  
CANDIDO AVILES  
EMILLIANO C. GARCIA

Frontispicio del Teatro de la República, en el cual fue reformada y promulgada la Constitución Política de 1917.

- XVIII. **Artículo 108.** Estipula que las Constituciones de las entidades federativas deberán precisar para los efectos de responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los municipios.
- XIX. **Artículo 109.** Determina que los entes públicos municipales contarán con órganos internos de control.
- XX. **Artículo 116.** Contempla que los estados se encuentran facultados para convenir con los municipios la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, ello con el objetivo de que se pueda atender de manera inmediata los asuntos locales. Por otro lado, se prohíbe a los municipios contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y montos que las mismas fijen en los respectivos presupuestos. Finalmente, establece que los Tribunales de Justicia Administrativa de los estados tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal; así como imponer las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave.
- XXI. **Artículo 117.** Prohíbe a los municipios contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y montos que las mismas fijen en los respectivos presupuestos.
- XXII. **Artículo 122.** Establece que los municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos.
- XXIII. **Artículo 123.** Señala reglas generales para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos; se contempla la gratuidad de los mecanismos de colocación de trabajadores; se le asigna la facultad a las autoridades municipales competentes para legalizar un contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero. También se hace referencia a las competencias que tiene el municipio en materia de persecución del delito.
- XXIV. **Artículo 127.** Prevé que todo empleo de los servidores públicos municipales deberá ser remunerado e irrenunciable de acuerdo al desempeño de su función, empleo, cargo o comisión.

XXV. **Artículo 134.** Por último, este artículo indica que los recursos económicos de que dispongan los municipios se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Además, de tener la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Como bien podemos observar, las disposiciones constitucionales que tocan lo relativo a las competencias entre el Municipio, los Estados de la República y la Federación, así como los lineamientos generales que regulan actualmente la estructura, organización y funcionamiento de este ente, van más allá de lo únicamente dispuesto en el artículo 115 constitucional. Es por esta razón que no debe perderse de vista que a lo largo del texto constitucional vigente existe un gran número de materias de carácter político, electoral, seguridad, trabajo, responsabilidades de los servidores públicos, hacendario, y en general de política pública, que regulan el comportamiento de la Federación, Estados y Municipios.

#### *Artículo 115 constitucional*

Merece mención especial el artículo 115 constitucional que contempla todo lo relativo a la integración, funcionamiento y estructura municipal. Dicho artículo se encuentra integrado por diez fracciones, de las cuales sólo las primeras ocho siguen vigentes en el texto constitucional, pues la fracción IX y X fueron derogadas con las reformas publicadas en el *DOF* el 17 de marzo de 1987.

En este sentido, los Estados deben adoptar como base de división territorial y de organización administrativa la de Municipio Libre, los cuales deben encontrarse acorde con los principios republicanos, representativos, democráticos, laicos y populares. Lo anterior quiere decir que las entidades locales en las que se dividen los Estados de la República deben estar fundadas en un sistema de imperio de la ley, integradas por un sistema institucional, sometidas a una Constitución escrita, promoviendo el principio de separación de poderes y rotación de cargos, otorgando educación pública, promoviendo la igualdad ante la ley por parte de los ciudadanos y siguiendo los principios democráticos y laicos del Estado mexicano; todo ello como fundamentos que se encuentran estrechamente vinculados con el sistema de gobierno republicano.

Atendiendo a estos principios e ideales, los municipios deberán elegir a sus ayuntamientos a través de elecciones democráticas, libres y periódicas, con la finalidad de que sus habitantes se encuentren representados y que exista una relación latente entre gobernantes y gobernados.

Lo anterior se encuentra plasmado de manera explícita en la fracción primera del artículo 115 constitucional, que hace referencia a la integración de los municipios y sus ayuntamientos, entendiendo a estos últimos como los congresos o juntas de personas destinadas por el gobierno económico-político de cada pueblo, al cual se le suele llamar también concejo, cabildo o regimiento;<sup>66</sup> en otras palabras, el ayuntamiento es el órgano gubernamental exclusivo de las entidades municipales y no podrá haber entidad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. El ayuntamiento en México será electo popular y directamente, siendo

<sup>66</sup> Joaquín Espirche, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, México, UNAM, 1993, Citado en González Minchaca, Damariz "El municipio en México", en *República Jurídica Administrativa*, México, Revista Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano, Año 2, Número 3, Enero-Junio 2011, p. 22.



Reunión del cabildo de Tlalneptla, Estado de México (2017).

Por otra parte, y tal como se explicará en apartados posteriores, la fracción primera del artículo 115 constitucional, también prevé que las dos terceras partes de los miembros de las Legislaturas locales podrán suspender los ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido o suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

En el caso de la desaparición de un ayuntamiento, la Constitución es clara y comenta que este supuesto se puede dar por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros; adicionalmente y si la ley previera que los suplentes no pueden entrar en funciones o que no se pudieran celebrar elecciones, las Legislaturas locales designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán sus respectivos periodos. Para el caso de la suspensión de ayuntamientos, la Constitución no prevé supuestos. En todo caso, serán las leyes secundarias de los Estados las que prevean los lineamientos para poder solicitar cualquiera de estas figuras.

Ahora bien, la segunda fracción de la citada disposición constitucional señala que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica, por lo que son entidades que pueden ser objeto de derechos y obligaciones. Además podrán manejar su patrimonio conforme a la ley.<sup>67</sup>

Es importante recordar que los municipios, a través de sus respectivos ayuntamientos están facultados para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, las cuales se encargarán de organizar la

<sup>67</sup> Cfr. José Antonio Márquez González, "La persona jurídica", En *Revista de Derecho Privado*, México, IJ/UNAM, sección Doctrina, 2004, número 7, p. 113.

administración pública municipal y regularán las funciones y servicios públicos de su competencia, así como la participación ciudadana y vecinal.



Ejemplo de Bando Municipal.

Las Legislaturas de los Estados podrán expedir las leyes secundarias en materia municipal o pueden emitir normas para establecer los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado; sin embargo, lo cierto es que la propia Constitución Política da pie para que los ayuntamientos puedan aprobar los ordenamientos jurídicos de su competencia.

Dentro de la tercera fracción del artículo 115 constitucional, se señalan las funciones y los servicios públicos municipales que, en esencia, permiten el pleno desarrollo de la vida de sus habitantes tales como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; mercados y centrales de abasto; rastro; panteones; calles, parques jardines y su equipamiento; seguridad; entre otros. Para el efectivo otorgamiento de los servicios públicos que señala la ley, los municipios podrán coordinarse y asociarse; si se tratara de municipios de distintas entidades federativas se necesitará la aprobación de sus respectivas Legislaturas locales.

Los ayuntamientos, además, podrán celebrar convenios con el Estado de manera directa o por el organismo correspondiente, con la finalidad de que se asuma de forma temporal de uno o más de los servicios municipales previstos por las leyes.

Por su parte, la fracción IV señala que la hacienda pública municipal será administrada libremente. Ésta se encuentra formada de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de aquellas contribuciones o ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor. Dentro de esta fracción se hace referencia a las prohibiciones y competencias podrá tener las Legislaturas locales en materia hacendaria.

La fracción V toca lo relativo a las facultades del municipio las cuales son enumeradas en nueve incisos, entre las que se pueden destacar: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales en la materia; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en

la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

La fracción VI contempla que los municipios de dos o más entidades federativas que tengan continuidad demográfica, podrán planear y regular coordinadamente el desarrollo de los centros urbanos, ello en conjunción entre los tres órdenes de gobierno.

A su vez, la fracción séptima habla sobre la atribución del presidente municipal para asumir el mando de la policía preventiva en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado; sin embargo, acatará las órdenes del gobernador del Estado en tiempos en que la situación lo amerite o cuando existan causas de fuerza mayor o alteración del orden público. Si bien es cierto que el gobernador del Estado puede tomar el mando de policía preventiva en los municipios, lo cierto es que el Presidente de la República tiene el mando donde resida habitual o transitoriamente.

Finalmente, la fracción VIII destaca el principio de representación proporcional para la elección de los integrantes de los ayuntamientos de todos los municipios. Además en dicha fracción se toca lo relativo a la situación laboral de los trabajadores en los municipios, dando competencia para que las legislaturas de los Estados expidan sus respectivas leyes en la materia, siempre siguiendo las previsiones contenidas en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En suma, el artículo 115 constitucional a lo largo de sus diez fracciones contempla las bases generales y reglas de la estructura, organización y funcionamiento.

### *Las Constituciones estatales*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene una jerarquía superior sobre cualquier norma en nuestro país, siendo sólo igual con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, cuando éstos no se contrapongan con las disposiciones constitucionales de acuerdo con la contradicción de tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 3 de septiembre de 2013;<sup>68</sup> es por ello, que todas las disposiciones constitucionales en materia municipal tienen el supremo rango jurídico y se complementan con lo emanado por los Poderes Constituyentes estatales a través de la Constitución local y las legislaturas de los Estados, por medio de las leyes que de ella emanan.

<sup>68</sup> De acuerdo con el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, se estimó que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá atender a lo que indica la norma constitucional. Véase S/A, "SCJN determina que las normas sobre derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales tienen rango constitucional". Expediente 293/2011, Contradicción de Tesis, Suprema Corte de Justicia de la Nación, sesión 26, 27 y 29 de agosto, 2 y 3 de septiembre de 2013, <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>.



Legislatura local de Jalisco.

En este orden de ideas, Fernando Floresgómez González y Gustavo Carvajal Moreno señalan que del análisis jurídico de los artículos 40, 41 y 133 constitucionales se desprende que en caso de conflicto de aplicación de una ley federal con una local sobre un mismo hecho, la primera tiene primacía sobre la segunda, dejándola sin efecto.<sup>69</sup> Al hablar de la supremacía de nuestro máximo ordenamiento constitucional a nivel federal, nos referimos a una norma que tiene carácter supremo al mismo nivel que los tratados internacionales en materia de derechos humanos, pero que norma la vida del Estado mexicano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce de manera expresa la competencia de las entidades federativas para poder expedir un ordenamiento que rijan la vida política de su entidad, pero siempre apegada a las disposiciones y principios de ésta.

<sup>69</sup> Fernando Floresgómez González; Gustavo Carvajal Moreno; *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, trigésima sexta edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 62.

De ahí que las entidades federativas cuenten también con una Constitución local, entendida como un ordenamiento jurídico en el que organiza políticamente a una sociedad específica, determina la actuación, facultades y atribuciones de los poderes y órganos de autoridad, establece limitaciones y prohibiciones; y eventualmente consagra derechos a favor de los individuos que se hallan dentro de su territorio.<sup>70</sup> Las Constituciones locales dotan de libertad, autonomía y soberanía a las entidades federativas y las cuales sólo pueden actuar en el ámbito de sus respectivas competencias.

De este modo, los poderes públicos y entidades municipales al interior de los Estados de la República son regulados tanto por nuestra Constitución a nivel federal como por la Constitución local, en la que se contemplan todas sus facultades y competencias. Es así que ambos ordenamientos jurídicos se entretreje la ingeniería constitucional, dando las bases para la institución y organización del municipio.

Al igual que sucede con la Ley Suprema de la Nación, las 31 constituciones estatales hacen referencia en al menos en uno de sus capítulos o títulos a la organización, estructura y funcionamiento del municipio, y se instituyen reglas cada vez particulares para sentar las bases organizacionales de las entidades municipales, de acuerdo con la situación económica, política y social que vive cada Estado de la República. No se debe perder de vista que todas las reglas en materia municipal contenida en la Constitución Federal, siempre deberán ser contempladas por la Constituciones locales y nunca podrán contradecirlas.

### *Las Leyes Orgánicas Municipales*

Tal como lo señala Pericles Namorado Urrutia, algunos tratadistas denominan leyes orgánicas a aquellos ordenamientos jurídicos cuyo objeto es precisar las bases de la organización y funcionamiento de una institución determinada; otros son más específicos dicen que son leyes orgánicas las que organizan, no a cualquier órgano del estado, sino a los tres poderes que ejercen la soberanía y al que los legitima democráticamente.<sup>71</sup>

Si bien es cierto que en la actualidad los tres poderes en el orden federal cuentan en estricto sentido con su respectiva ley orgánica, siendo ellas la que regula al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública Federal, así como al Poder Judicial de la Federación, no son las únicas instituciones del Estado mexicano que cuentan con un ordenamiento de este carácter, pues éstas también son aplicables para órganos universitarios tales como la UNAM, UAM e IPN, tribunales como los Agrarios, Militares y el Federal de Justicia Administrativa, Armada de México, Ejército y Fuerza Área Mexicanos, instituciones bancarias y financieras e institutos académicos y de investigación, entre otras.

A nivel estatal también son varios los órganos que reciben una ley orgánica además de los poderes públicos a nivel local, pero además tienen una que regula todo lo relativo a la estructura, organización y funcionamiento, de manera más específica, de los municipios.

<sup>70</sup> Elisur Arteaga Nava; "La Constitución local y su defensa en el sistema jurídico mexicano. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad, con una breve referencia a los estatutos de las comunidades autónomas españolas." En *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 2002, número 32, p. 203

<sup>71</sup> Francisco Berlín Valenzuela (Coord.); *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª edición, México, Cámara de Diputados, 1998, p. 421.

Las leyes orgánicas municipales de los Estados sientan los lineamientos y bases de organización particular de cada uno de los municipios del territorio estatal, así como la integración de los ayuntamientos, de acuerdo con sus habitantes; los requisitos de elegibilidad de los presidentes municipales, síndicos y regidores; las competencias, funciones y servicios públicos que corresponden a los municipios; así como mecanismos de control entre los poderes públicos locales y los ayuntamientos y prevenciones para la desaparición y suspensión del gobierno municipal.



En suma, las leyes orgánicas municipales determinan el funcionamiento y organización de dicha institución política-administrativa, permitiendo que las disposiciones jurídicas estatales se apeguen a la realidad local de las entidades federativas. Dichas leyes no limitan al municipio para autogobernarse, para prestar los servicios públicos respectivos señalados por la ley o bien, expedir otros ordenamientos secundarios en materia municipal, sino que ayudan a coordinar las funciones y competencias entre los tres órdenes de gobierno.

Así, se logra una mayor coordinación para el funcionamiento municipal y se permite una mayor vigilancia de la actuación de los ayuntamientos por parte de las legislaturas y los gobiernos de los Estados, lo que sin duda beneficia y estimula la buena toma de decisiones a nivel municipal.

### *Los Bandos Municipales*

De acuerdo con María del Refugio González, en la actualidad no es claro el verdadero origen de la palabra bando, siendo relacionada muchas veces con la procedencia alemana de *bann* y muchas otras con el vándalo *banner*; en todo caso, en el primer significado hace referencia al territorio o facultad de establecerse en él; en el segundo hace alusión a la orden previa a la declaración y publicación de guerra.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª edición, México, IJ-UNAM, 1995, tomo I, p. 325.

Por su parte, Quintana Roldán señala que la palabra *bando* deriva del verbo *bandir*, que se origina del vocablo visigodo *bandwjan*, que significa pregonar o hacer público algo.<sup>73</sup> Ésta es, sin duda, la acepción etimológica más cercana a nuestro objeto de estudio jurídico municipal.

En efecto, el bando municipal en la actualidad es entendido como el conjunto de disposiciones jurídicas que se publican al inicio de la gestión gubernamental de los ayuntamientos y los cuales son de orden público e interés general. Tienen por objeto regular de manera particular todos los elementos municipales que van desde el nombre, símbolos, territorio, población, organización política, gobierno, servicios público, mecanismos para lograr el desarrollo político, económico y social, así como todos los demás aspectos sobre las que tenga competencia la autoridad municipal.



Los bandos municipales, por lo general, deben ser publicados en las Gacetas Municipales y en algunos casos de los periódicos oficiales de los Estados, con el objetivo de que tengan plena vigencia para la población del municipio. No es de olvidar que históricamente los bandos municipales eran una disposición que se daba a conocer a través de grandes carteles que eran puestos a la vista en lugares públicos, y los cuales eran leídos por un heraldo o pregonero.<sup>74</sup> Los bandos municipales son las disposiciones de carácter general del nuevo gobierno entrante y podrán hacerse modificaciones al mismo, a través del ayuntamiento.

Justo es referir que las leyes municipales de cada Estado contendrán la vigencia y el ámbito de aplicación de las leyes emanadas de los ayuntamientos, en específico el Bando Municipal, los reglamentos y demás disposiciones de observancia general.

<sup>73</sup> Carlos F. Quintana Roldán; *op. cit.*, p. 310.

<sup>74</sup> José Eduardo Andrade Sánchez, *Op. Cit.*, p. 227.

Además, las leyes orgánicas a nivel estatal señalan las bases y contenidos mínimos de los Bandos Municipales, debiendo apegarse siempre a lo dispuesto en los ordenamientos con jerarquía superior tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su respectiva Constitución Política a nivel local. Hay que precisar que en la actualidad son diversas las denominaciones que los ayuntamientos le otorgan a sus bandos municipales, aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hable propiamente de bandos de policía y gobierno, tales como: bando de gobierno municipal, bando municipal del ayuntamiento, bando municipal de policía y buen gobierno, tal como lo contemplaba el artículo 115 constitucional antes de 1999, por sólo mencionar algunos ejemplos.

### *Los Reglamentos*

De acuerdo con Francisco Rivera Alvelais, el reglamento es una palabra que deriva del latín *reglare*; la cual significa una colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio. Además agrega que en inglés equivale a *bylaw rules*; en francés, *règlement*; en alemán, *verfügung*; en italiano, *regolamento* y en portugués, *regulamento*.<sup>75</sup>

En efecto, al hablar de reglamentos nos referimos a un conjunto de reglas y preceptos que se expide por el ayuntamiento con la finalidad de normar la estructura administrativa, los procesos que deriven de las funciones de los ayuntamientos, la participación ciudadana a nivel local o bien, los servicios públicos municipales.

Su fundamento constitucional se encuentra claramente previsto en la fracción II, del artículo 115 constitucional, así como en las Leyes Orgánicas Municipales emitidas por las Legislaturas locales.



Servicios municipales.

<sup>75</sup> Berlín Valenzuela, Francisco (Coord.), *Op cit.*, p. 595.

Los Reglamentos deberán publicarse en la Gaceta Municipal con la finalidad de darse a conocer entre los habitantes del territorio municipal para tener plena vigencia y obligatoriedad. Además sus disposiciones deberán ser flexibles y adaptables, claras, simplificadas y justificadas conforme a la ley.

### *Las Circulares*

Las circulares son entendidas como las comunicaciones internas que son utilizadas en los tres órdenes de gobierno de la administración pública, y las cuales son expedidas por las autoridades superiores para dar a conocer instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales.<sup>76</sup>

Al igual que sucede con los reglamentos municipales, las circulares también fungen como parte del marco jurídico a nivel local y tienen su fundamento en nuestra Ley Fundamental, así como en las leyes orgánicas municipales de los Estados de la República.

No debe perderse de vista que las circulares tienen el objetivo de dinamizar los procesos en la administración pública municipal y funciona principalmente para las autoridades que tienen un rango inferior en el organigrama local. Además, ayuda a uniformar las disposiciones de carácter administrativo en las cuales exista una laguna jurídica o en las que no quede claro el procedimiento a seguir.

Es importante señalar que las circulares deberán ser publicadas para su conocimiento en la Gaceta Municipal y de ninguna manera podrán ser tenidas como ley, ni modificar a ésta.<sup>77</sup>

### *Las disposiciones administrativas de carácter general*

Quizá uno de los temas menos analizados por los estudiosos y especialistas del Derecho Municipal son las disposiciones administrativas de carácter general, las cuales se encuentran claramente previstas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que también cuentan con fundamento en las leyes orgánicas municipales.

En ellas se contemplan los procedimientos internos de los órganos administrativos municipales y los cuales no cuentan con carácter de ley, sino que jerárquicamente tienen un rango inferior, al igual que sucede con las circulares.

Las disposiciones administrativas de carácter general tendrán observancia únicamente en el territorio del municipio, y las cuales podrán tener los elementos necesarios para regular la organización, prestación de servicios públicos y para el cumplimiento de sus atribuciones. Además, podrán regular programas y demás materias de competencia municipal en el ámbito administrativo.

<sup>76</sup> .....  
*Diccionario Jurídico Mexicano, Op cit.*, p. 461

<sup>77</sup> Ídem.

### 4.3. Elementos del Municipio

Examinando los elementos definitorios del Municipio Libre, podemos distinguir tres elementos básicos que integran a dicha institución y los cuales claramente se pueden apreciar en las aproximaciones realizadas por los distintos juristas: una población, un territorio y un gobierno. Tal como se logra apreciar, el concepto de Municipio cuenta una estructura tripartita, tal como sucede con la definición clásica del Estado-Nación; sin embargo, no debemos de perder de vista que su definición en sentido amplio también puede incluir otros elementos que engloban un marco jurídico que regula su estructura, organización y funcionamiento; la posibilidad de llevar a cabo funciones y servicios de carácter público; el manejo de una hacienda municipal y su capacidad para percibir contribuciones.

En suma, cada uno de los elementos que componen la naturaleza del Municipio Libre permiten no sólo que éste pueda contar con competencias propias para garantizar a la sociedad una serie de funciones y servicios básicos para mantener el bienestar de la comunidad; sino además permite que las normas municipales logren tener el alcance territorial y social necesario para preservar el respeto y el orden a nivel local.

### 4.4. Estructura Orgánica del Ayuntamiento



El Ayuntamiento es una palabra que proviene de la locución latina *adiunctums, supino de adiungere*, la cual significa juntar, unión de dos o más individuos o grupo.<sup>78</sup> En otras palabras, el ayuntamiento es una Asamblea integrada por representantes populares que se encargan de llevar a cabo las funciones gubernamentales a nivel local y realizan funciones administrativas al interior del territorio municipal.

Para estos efectos, la organización administrativa del Ayuntamiento se divide en un presidente municipal, o también llamado alcalde,<sup>79</sup> así como los regidores y síndicos que la ley determine. Todas las funciones que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los municipios son ejercidas a través de los Ayuntamientos, y de ninguna manera podrán ejercerse o aplicarse por alguna institución que medie entre éstos y el Estado.

Es preciso comentar que la Constitución Política no establece las atribuciones específicas de cada uno de los integrantes del Ayuntamiento, ya que ello corresponde y se encuentra regulado en las leyes orgánicas municipales de cada uno de los Estados de la República. Sin embargo, lo cierto es que en la práctica del Derecho Municipal existe una homogeneidad en el criterio para la asignación de las atribuciones de sus integrantes.

<sup>78</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, México, Op. Cit., Tomo I, p.262.

<sup>79</sup> Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 251.

A este respecto, el presidente municipal funge como la institución ejecutora de los acuerdos del ayuntamiento —sin que por ello se quiera realizar una comparación con el Presidente de la República o con la figura de Gobernador—. <sup>80</sup> Dentro de sus atribuciones destacan las de presidir y dirigir las funciones del Ayuntamiento; cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales del Municipio; convocar a las reuniones del ayuntamiento y, en su caso, votar; proponer al ayuntamiento la designación de los funcionarios públicos contemplados por la ley; ordenar la publicidad de los Bandos, Ordenanzas y Reglamentos municipales; tomar el mando de los elementos de la policía y los cuerpos municipales.

Con lo que respecta a los regidores, es el cuerpo con mayor número de integrantes en el cabildo. Su elección puede ser realizada a través de dos principios: el de mayoría relativa, mediante el voto directo y secreto de los ciudadanos; y el de representación proporcional, asignando cargos de elección popular tomando en cuenta el porcentaje de votos obtenidos. <sup>81</sup> De entre las funciones principales de los regidores se encuentran asistir a las sesiones del cabildo, contando con voz y voto; desempeñar las comisiones encomendadas por el ayuntamiento; y realizar todo tipo de actividades que su Ley Orgánica Municipal les asigne. <sup>82</sup>



Sesión de cabildo.

<sup>80</sup> Tal como lo señala Quintana Roldán: “[...] al estar gobernado nuestro Municipio por un cuerpo colegiado, solamente obedecerá su división de funciones a los aspectos prácticos y operativos, pero de ninguna manera a la interpretación, forzada si se quiere, de una división de poderes”. Quintana Roldán, Carlos F., *Op. Cit.*, p. 210.

<sup>81</sup> *Cfr.* Berlín Valenzuela, Francisco, *Op. Cit.*, 1998, pp. 437 y 604- 606.

<sup>82</sup> *Cfr.* Carlos F. Quintana Roldán, *Op. cit.*, p. 237.

Los síndicos, por otro lado, son desde su acepción más inmediata los servidores públicos a nivel municipal que se encargan de procurar la justicia y de defender los derechos de la sociedad. Éstos pueden funcionar en un sistema de síndico único o por dos o más, lo cual depende de la densidad poblacional y los criterios legales de representación. De forma similar a los regidores, los síndicos asisten con voz y voto en los ayuntamientos; defienden y promueven los intereses del ayuntamiento; vigilan la correcta aplicación del presupuesto municipal; representa jurídicamente al ayuntamiento en litigios; entre otras.

Tanto el presidente municipal, como regidores y síndicos, tienen a su cargo de forma conjunta como ayuntamiento, la facultad de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción, ayudando a la organización de la administración pública, así como el funcionamiento y los mecanismos de participación ciudadana.

#### **4.5. Funciones**

Actualmente, el municipio posee su fundamento jurídico en el artículo 115 de la Constitución Política, en el que se comenta de manera expresa que los Estados adoptan, 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.

Al ser el municipio una institución que actúa como un sujeto con derechos y obligaciones, éste cuenta con personalidad jurídica propia, así como las funciones y los servicios públicos señalados en la fracción III del artículo 115 constitucional, en lo que respecta al:

- 1) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- 2) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- 3) Mercados y centrales de abasto;
- 4) Panteones;
- 5) Rastro;
- 6) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- 7) Seguridad públicas, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, y
- 8) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.



Seguridad pública municipal.

Otras atribuciones con las que cuenta el municipio se encuentran la administración de su Hacienda; desarrollo urbano; en materia de educación, en materia administrativa; instrucción cívica y militar, laboral, cultos y territorial.

En efecto, si bien es cierto que las funciones y servicios se encuentran atribuidos de forma constitucional a los Municipios Libres, lo cierto es que no sucede lo mismo con los Ayuntamientos, en donde se deposita el gobierno local. En este sentido, Fernando Floresgómez González y Gustavo Carvajal Moreno señalan que el Municipio está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento; cuyas funciones, forma de integrarse y número de personas que lo conforman se encuentran especificadas en las Constituciones locales de los Estados y sus leyes reglamentarias, por lo que no existe una uniformidad en toda la nación, que especifique las funciones que tienen encomendadas los Ayuntamientos.<sup>83</sup>

#### **4.6. Estructura y Organización Administrativa**

Para desempeñar las funciones que la ley otorga a cada uno de los municipios, el municipio debe organizarse de tal forma que facilite las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, lo cual a su vez permite que se asuman una correcta distribución de competencias tanto en el ámbito administrativo como en el hacendario. El gobierno municipal, además del órgano de decisión depositado en el ayuntamiento, cuenta con un presidente municipal con atribuciones administrativas y de ejecución. Sin embargo, también se apoya de la Secretaría del Ayuntamiento, una Tesorería Municipal y una Contraloría Municipal, para los efectos de distribuir atribuciones entre distintas instituciones locales.

<sup>83</sup> Fernando Floresgómez González; Gustavo Carvajal Moreno; *Op. Cit.*, p. 115.

De esta forma, la legislación estatal distribuye entre los distintos actores, las funciones sustantivas del municipio,<sup>84</sup> lo cual si bien no responde propiamente a la división de poderes de forma tradicional en legislativo, ejecutivo y judicial, sí lo hace propiamente en la estructura municipal con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el desempeño de las funciones públicas.



El Municipal, gobierno colegiado.

El Presidente Municipal es el encargado de la ejecución de las leyes municipales y de las decisiones del Ayuntamiento, y funge como jefe de la administración pública; sin embargo, para sus labores administrativas se auxilia de un secretario, un tesorero y un contralor.

En el caso de que la situación del municipio no permitiese la instauración de alguno de estos servidores públicos, sus funciones se depositan en alguna otra autoridad de acuerdo con las Cartas y Manuales de Organización, de Procedimientos, y de Servicio al Público referentes a cada entidad municipal.<sup>85</sup> Es así que no existe alguna regla general a la que obedezcan los 2 mil 457 municipios que componen a la República Mexicana, ya que esto se define de acuerdo con necesidades específicas y a su presupuesto.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> Miguel Acosta Romero; *Teoría del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1981, p. 728.

<sup>85</sup> Carlos F. Quintana Roldán; *Op. cit.*, p. 240.

<sup>86</sup> SEGOB, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, En <http://www.snim.rami.gob.mx/>

*La Secretaría del Ayuntamiento*

La Secretaría es el órgano municipal que se encarga de llevar las funciones administrativas encomendadas legalmente y la cual es encabezada por un individuo denominado Secretario.

El Secretario del Ayuntamiento o escribanos<sup>87</sup> es el encargado de llevar a cabo las funciones de apoyo al gobierno municipal, tanto en sus sesiones como en la certificación de la documentación. Los secretarios son nombrados por los ayuntamientos, a propuesta del Presidente Municipal, y pueden ser removidos en cualquier momento por éste cuando existan fundamentos justificados. Sus ausencias son cubiertas por un secretario *pro témpora*, designado por el propio ayuntamiento.<sup>88</sup>

Si bien es cierto que cada una de los municipios cuenta con un marco jurídico propio que define los requisitos de elección de los secretarios del Ayuntamiento, lo cierto es que por lo general las leyes municipales señalan, que éstos deben cumplir con condiciones básicas en la edad, en su buena conducta y moral, así como no desempeñar un cargo de la administración pública que sea incompatible con su función.

Es así que los secretarios comúnmente deben: 1) tener 21 años cumplido, o en algunos casos más; 2) ser mexicano y no pertenecer al estado eclesiástico; 3) poseer buena conducta y la capacidad para desempeñar el cargo; 4) no haber sido sentenciado a proceso penal por delito intencional; 5) no ser cónyuge, pariente consanguíneo o afín al Presidente Municipal o a los regidores.<sup>89</sup>



<sup>87</sup> Comenta el Elisur Arteaga Nava que durante la Colonia en México, el municipio contaba con un analfabetismo generalizado, por lo que fue necesario buscar a un escribano que organizara las actas, los acuerdos y discusiones. Cfr. Elisur Arteaga Nava; *Derecho constitucional*, Tercera Edición, México, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2010, p.631.

<sup>88</sup> *Ibidem* p. 632.

<sup>89</sup> Carlos F. Quintana Roldán; *Op. cit.*, p. 240.

Entre las principales atribuciones del secretario se encuentran: apoyar las sesiones del ayuntamiento, contando con voz informativa pero sin voto; auxiliar al Presidente Municipal; firmar los documentos oficiales del ayuntamiento; llevar a cabo trámites y procedimientos administrativos, entre otros.

### *La Tesorería municipal*

La Tesorería es el órgano de la administración pública municipal que se encarga de gestionar diversas actividades de carácter monetario y de cubrir las percepciones de los servidores públicos a nivel local. Para su correcto funcionamiento cuenta con un titular llamado tesorero.

El Tesorero municipal es el servidor público que se encuentra a cargo del cobro de impuestos, así como los demás ingresos que les correspondan por ley. Además, administra la Tesorería; se encarga de realizar pagos de sueldos; contabilizan los recursos públicos; e informan del manejo de dinero del municipio, rindiendo cuentas a los ayuntamientos y las legislaturas locales.<sup>90</sup> Al tesorero lo designa el ayuntamiento por sí o a propuesta del presidente municipal, el cual puede ser removido.



El elegido como tesorero municipal rinde protesta ante el Ayuntamiento.

<sup>90</sup> Elisur Arteaga Nava; *Op. cit.*, p.633.

Al igual que sucede con el Secretario del Ayuntamiento, los tesoreros deben cubrir requisitos básicos para ser electos; entre ellos se encuentra contar con una edad mínima, poseer buena conducta y capacidad para el desempeño de sus funciones; ser mexicano; no tener incompatibilidades con otras funciones, ni ser pariente o afín a los integrantes del ayuntamiento. No obstante, tal como se ha comentado, estos requisitos pueden variar de un municipio a otro.

### *La Contraloría municipal*

Ahora bien, la evaluación de la gestión municipal, el control interno y el desarrollo administrativo, son atribuciones propias de la Contraloría municipal. Dicho órgano, tiene como finalidad permitir el correcto desarrollo de la administración municipal.

La Contraloría cuenta con un titular, que es nombrado por terna o a propuesta del presidente municipal, y aprobada por el Ayuntamiento. En algunos casos, las leyes orgánicas municipales señalan que el contralor podrá ser propuesto por la ciudadanía y se establecen claramente los plazos y requisitos para ser electo.

Es de comentar que “El Ayuntamiento puede crear las dependencias administrativas necesarias para la operación de sus programas, con las unidades necesarias para administrar los programas relacionados con la contraloría interna, así como aquellos que consideren prioritarios para el desarrollo municipal”.<sup>91</sup>



Las Contralorías en el ámbito municipal llevan a cabo las atribuciones específicas de participación y vigilancia que la ley prevé; así como su propia estructura, organización y funcionamiento.

<sup>91</sup> Damaris González Minchaca; *Op. Cit.*, , p. 31.

#### 4.7. Mecanismos de control político y fiscal de la Administración Pública Municipal

Tal y como sucede con los diversos poderes públicos en el orden federal y estatal, los municipios también cuentan con controles políticos y financieros que permiten un equilibrio en la toma de sus decisiones para satisfacer las necesidades de la sociedad. En otras palabras, los controles ya sea de orden federal o municipal, permiten que las autoridades tomen decisiones de forma mesurada, prudente y sensata, evitando las pasiones políticas.

De ahí que el Municipio tenga una estrecha relación con la legislatura del Estado que corresponda, pudiendo incluso declarar la desaparición de poderes; para fiscalizar la hacienda pública municipal; expedir las reglas básicas para la conformación de los ayuntamientos así como para definir las competencias y servicios que pueden otorgarse a nivel local; y también cuenta con controles presupuestarios por parte de Auditoría u Órgano de Fiscalización Estatal.

##### *El Control de la Hacienda Pública Municipal en México*

Si bien es sabido que el Municipio se constituye como la célula primigenia del federalismo mexicano, también lo es que se vuelve el espacio de mayor cercanía entre gobernados y gobernantes para conocer con mucho más amplitud las condiciones de su realidad social, en aras de resolver las necesidades más apremiantes de su población. Para ello, el municipio cuenta con el instrumento de la Hacienda Pública que busca hacer compatibles la obtención de los recursos financieros necesarios con las necesidades de sus habitantes.

Debido a la importancia de lo que implica el manejo de los recursos públicos, producto de las contribuciones de que se allega el Estado mexicano, y en este caso, el municipio mismo, es importante destacar que existen mecanismos que permiten el uso adecuado de los recursos que permitan tener certidumbre sobre la estructura financiera del municipio así como su adecuada aplicación a las necesidades más imperiosas.

Además de los informes anuales, las auditorías u otras que pudieran llegar a ser complementarias, tanto la federación, los Estados como los municipios ejercen el control de su actividad hacendaria mediante tres instituciones de gran importancia: el presupuesto, Ley de Ingresos y cuenta anual.

El presupuesto se puede concebir como un cálculo anticipado de gastos que operaran en el ejercicio fiscal correspondiente. De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica, se acepta definir al Presupuesto como un documento que contiene el cálculo de ingresos y egresos previsto para cada periodo fiscal y que, sistemáticamente, debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo con las leyes y práctica que rigen su preparación.

En el ámbito federal, todo presupuesto es anual, sucediendo lo mismo en lo referente a estados y municipios. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74 fracción IV, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos [...]"

En cuanto al presupuesto de los municipios puede establecerse como facultad de las legislaturas estatales, su aprobación que le dará su carácter de ley, como también puede ser una facultad de los ayuntamientos donde no tendrá carácter de ley.



En lo relativo a la cuenta pública, los servidores públicos al manejar, disponer y utilizar los recursos de la federación, tienen la obligación de informar periódicamente el correcto uso de los mismos.

Con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados y la entidad de fiscalización, es decir, la Auditoría Superior de la Federación, son las encargadas de vigilar el manejo de los fondos públicos. En este sentido, es posible decir que la información que se integra a la

cuenta pública es: a) financiera que se refiere a la obtención y la aplicación de los recursos, y situación al final del ejercicio; b) presupuestal que se relaciona con las asignaciones aprobadas a cada entidad en el presupuesto de egresos, y el importe de esas asignaciones radicado, comprometido o pagado. Además, a las estimaciones e ingresos reales del ejercicio determinados en la Ley de Ingresos; c) información programática en la que se presenta comparativamente la información mencionada en el inciso b), los avances logrados en las metas programadas y su relación con los recursos presupuestales ejercidos, y d) económica que comprende cédulas explicativas del ingreso y gasto, así como del endeudamiento registrado y de las políticas y estrategias aplicadas.<sup>92</sup>

De acuerdo con el artículo 74 fracción VI de la Constitución, la Cámara de Diputados tiene la facultad de revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Mientras que el artículo 79 constitucional señala que la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.



<sup>92</sup> Cfr. Raúl Castro Vázquez; *Contabilidad gubernamental federal, estatal y municipal*, Segunda Edición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1999.

Con respecto a los Estados de la República, la realización de la fiscalización corresponde a las entidades locales.

### *Suspensión e instalación provisional de Ayuntamientos y de sus miembros*

Con la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el *DOF* el 3 de febrero de 1983, se otorgó la protestad a las legislaturas locales para que, por acuerdo de sus integrantes, pudieran suspender Ayuntamientos, declarar que éstos hubieren desaparecido, así como suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que las leyes locales previeran.

La introducción de esta figura buscó garantizar el ejercicio de la administración municipal con estricto apego a la legalidad sin afectar su autonomía, como un control propio del órgano legislativo estatal. De este modo, las legislaturas estatales podrían evaluar la pertinencia de declarar la desaparición de los Ayuntamientos con la finalidad de conservar el orden público, procurar que los procesos democráticos para la elección de sus autoridades se lleve a cabo, permitir el correcto ejercicio de los recursos públicos y evitar la falta de representación a nivel municipal.

Por otra parte, la reforma al artículo 115 constitucional otorgó a las legislaturas locales la posibilidad de revocar o suspender alguno de los miembros que lo integran por hechos o conductas que fueran calificados como causas graves por la respectiva ley local, lo cual permite que los integrantes de loa Ayuntamientos se conduzcan con apego a la legalidad.

En este sentido, con la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 “es oportuno advertir que con anterioridad a la misma, y ante la ausencia de una regulación clara sobre esta materia, la situación se prestaba a que estos fenómenos se desarrollaran, en la práctica, a través de múltiples y diversos procedimientos bajo los muy particulares puntos de vista de los poderes estatales, partiéndose en algunos casos de reglamentaciones locales disímolas e imprecisas, llegándose inclusive a omitir la garantía de la audiencia, quedando así frecuentemente los municipios, en un franco estado de indefensión política.”<sup>93</sup>

Actualmente, para poder declarar la desaparición de un ayuntamiento son necesarias las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura de los Estados, lo cual al estar contemplado constitucionalmente debe establecerse en las respectivas leyes locales.

Es importante señalar que la suspensión del ayuntamiento es un instrumento sancionador aplicado por las Legislaturas de los Estados por violaciones graves a la Constitución Federal o local o por la realización de actos que atenten contra la institución o el orden público; y el cual afecta sólo a una parte del ayuntamiento de manera provisional. Por su parte, la desaparición de los ayuntamientos es un acto meramente declarativo, el cual tendrá el objetivo de reconocer que el gobierno municipal de hecho o de derecho, se encuentra imposibilitado para crear nuevas situaciones jurídicas, y por lo cual se debe restablecer el orden local, afectando a todo el ayuntamiento.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> Mario Ruiz Massieu; “Reforma Constitucional y Municipio Libre” En *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VI, 1988, p. 297.

<sup>94</sup> Pedro Emiliano Hernández-Gaona; *Derecho Municipal*, México, IJ-UNAM, Serie A: Fuentes, b) textos y estudios legislativos, número 82, 1991., pp. 45-48.

Cuando el gobernador del Estado tenga conocimiento de que haya lugar a declarar desaparecido o suspendido el ayuntamiento, solicitará a la Legislatura que tome las medidas procedentes, dictando las resoluciones para asegurar la vigencia del orden jurídico, la paz y la tranquilidad social en el municipio que corresponda.



### *Hacienda y patrimonio municipal*

Como se ha señalado a lo largo del presente capítulo, la principal función de la hacienda pública en las entidades municipales es manejar, procurar y administrar los bienes muebles e inmuebles del municipio, así como todos los recursos que recauda el Ayuntamiento a través de tesorería para dirigirlos a la optimización de los servicios en beneficio de los habitantes. No cabe duda, la hacienda municipal es una parte fundamental al encargarse de administrar los bienes de los municipios.

En lo relativo al patrimonio y la hacienda Pública Municipal, se señala principalmente que la Hacienda está constituida por los siguientes bienes:

- I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de los municipios;
- II. Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos;

- III. Las rentas y productos de todos los bienes municipales;
- IV. Las participaciones que reciban, de acuerdo con las leyes federales y del estado;
- V. Las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios, los que decreta la legislatura y otros que por cualquier título legal reciban;
- VI. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- VII. Las pinturas [sic] murales, esculturas y cualquier obra artística o de valor histórico incorporada o adherida permanente a los inmuebles propiedad del municipio o de sus organismos descentralizados.<sup>95</sup>

Es importante señalar que el patrimonio municipal constituye el primer elemento de la Hacienda Municipal, integrada principalmente por todos aquellos bienes y riquezas que representan el activo necesario para la operación de las actividades relacionadas con la administración municipal, para lo cual se requiere que se definan mecanismo que permitan regularla y custodiarla de forma adecuada para su preservación.

Los bienes propiedad del municipio son administrados por la Hacienda para una correcta utilización. En este sentido se puede asegurar que los bienes de dominio público son aquellos que son utilizados por el gobierno o por los habitantes para llevar a cabo los fines de la entidad municipal.

De acuerdo con las leyes locales, existe una división de los tipos de bienes que existen en el Estado, las que principalmente se dividen en bienes de dominio público, que en estricto sentido de pueden dividir conforme a nuestra legislación vigente en:<sup>96</sup>

- **Bienes Inmuebles de uso común:** Caminos, carreteras y puentes construidos por el Gobierno del Estado o Municipio, plazas, paseos y parques públicos, etc.
- **Bienes inmuebles destinados a un servicio público:** los edificios de los poderes del Municipio y cualquiera de sus dependencias, los predios rústicos directamente utilizados en los servicios públicos del Municipio.
- **Bienes que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles:** Expedientes de las oficinas, archivos públicos, los libros incunables, las piezas históricas, arqueológicas o artísticas de los museos, colecciones científicas, de armas, numismáticas, filatélicas y otras.

<sup>95</sup> Humberto Oropeza Martínez; *Administración Pública Municipal. Estudio preliminar del municipio libre*, México, Editorial Trillas, 2001, p. 128.

<sup>96</sup> *Cfr. Primera Convención Nacional Hacendaria*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2004, p. 7.

Y, por otro lado, los bienes de dominio privado son aquellos que no están vinculados propiamente a la realización de un servicio público, sino que son susceptibles de enajenación y por lo tanto están sujetos a las reglas de propiedad privada. En otras palabras son bienes que son utilizados por las dependencias para beneficio de sus empleados en aras de un adecuado funcionamiento de las mismas.



### *Ley General de Contabilidad Gubernamental*

Producto de la reforma a la fracción XXVIII del artículo 73 de nuestra Carta Magna, en 2008 se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que tendrían como propósito regir la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los Estados, los municipios, la Ciudad de México y los órganos políticos administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

De esta manera se constituyó el pilar constitucional que le daría homogeneidad a la exigencia de transparencia y rendición de cuenta del gasto público con la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2009 y la cual fue publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2008. Ello sin perder de vista que en 2013 se llevaron a cabo reformas a dicha Ley con el objetivo de lograr una mayor transparencia y coordinación.

Fue así que con la modificación de diversos artículos y la adición de un Título Quinto denominado “De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera”, ahora las entidades federativas tienen la obligación de emitir la información sobre el uso y destino de los recursos enviados por la Federación. Así, los Estados y municipios publican trimestralmente la situación de los estados financieros de sus gastos, además también se indican los enlaces electrónicos a las fuentes de información de la entidad.

El Consejo Nacional de Armonización Contable es el responsable de emitir las normas y formatos para dar cumplimiento a lo dispuesto en el nuevo Título Quinto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Los entes públicos presentan la información financiera en los términos establecidos y deben cumplir en su totalidad con la presentación de la información.

Con estas reformas se logra un avance importante en la consolidación de la publicidad y transparencia en el ejercicio público, pero también es importante señalar que no sólo se trata de cambios en los administrativo sino que se contemplan sanciones, tanto de privación de la libertad como económica, para quienes ocasionen un daño al erario para fines distintos de la actividad pública.

Con la creación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y sus consecutivas reformas, los entes públicos han tenido la obligación de modificar sus propias leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para dar cumplimiento a la armonización del sistema contable con los distintos órdenes de gobierno.

#### *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*

El 26 de mayo de 2015 fue publicada en el *DOF* una reforma al artículo 73 de la Constitución, en ella se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

En virtud de lo anterior, el 27 de abril de 2016 fue publicada en el *DOF*, la *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*, que tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que los regirá, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

Esta ley surge de la necesidad de establecer una regulación efectiva en materia hacendaria para que las entidades federativas y los municipios puedan conducirse bajo criterios y reglas que aseguren una gestión responsable y equilibrada en sus finanzas públicas, lo que representa a la vez condiciones que favorecen el desarrollo económico.



En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley, se señalan como sus principales componentes los siguientes:

1. Reglas de disciplina financiera, que promuevan el sano desarrollo de las finanzas públicas, mediante principios de responsabilidad hacendaría;
2. Sistema de alertas, vinculado a los niveles de endeudamiento, de servicio de la deuda y de las condiciones de liquidez, que permita una detección oportuna del riesgo en el endeudamiento de los entes públicos;
3. Contratación de financiamientos y obligaciones, bajo principios de transparencia y eficiencia, de forma que su contratación se realice al menor costo financiero y destinando los recursos obtenidos a inversión pública;
4. Deuda estatal garantizada, a través de la cual la Federación, de acuerdo a la autorización constitucional, otorgará su aval con el único objetivo de apoyar a los estados y los municipios para reducir la tasa de interés de sus créditos. Lo anterior, a cambio de generar convenios de disciplina financiera; y,
5. Registro Público único, para inscribir y transparentar la totalidad de las obligaciones de los gobiernos locales.<sup>97</sup>

Se trata de un mecanismo de control en materia presupuestaria, de endeudamiento, transparencia, monitoreo y rendición de cuentas sobre la hacienda pública municipal, ya que si bien respeta su autonomía, se establece un sistema de organización, principios y bases que deberán observar tanto las entidades federativas como los municipios para un manejo sostenible de las finanzas públicas de los gobiernos locales.

#### **4.8. Radiografía municipal de la República Mexicana**

Como ya se ha mencionado, México está dividido en 32 entidades federativas, las cuales se encuentran divididas a su vez en municipios, que suman un total de 2 mil 458 alojados a lo largo y ancho del territorio nacional. De los 31 Estados de la República Mexicana los diez con mayor cantidad de municipios se pueden observar en la siguiente tabla.

<sup>97</sup> .....  
Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman las leyes de coordinación fiscal, general de deuda pública y general de contabilidad gubernamental, presentada por el Ejecutivo Federal el 17 de agosto de 2015. Consultada en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/08/asun\\_3260739\\_20150819\\_1439998398.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/08/asun_3260739_20150819_1439998398.pdf)

**Tabla 1. Los 10 Estados de la República Mexicana con mayor número de municipios (2017)**

No.	Estado	Municipios
1	Oaxaca	570
2	Puebla	217
3	Veracruz	212
4	Jalisco	125
5	México	125
6	Chiapas	118
7	Michoacán	113
8	Yucatán	106
9	Hidalgo	84
10	Guerrero	81

Como se puede observar, el Estado con mayor número de municipios es Oaxaca con un total de 570. Conforme con lo señalado en el artículo 29 de la Constitución del Estado de Oaxaca, la base de la organización político-administrativa de la entidad es el municipio libre.



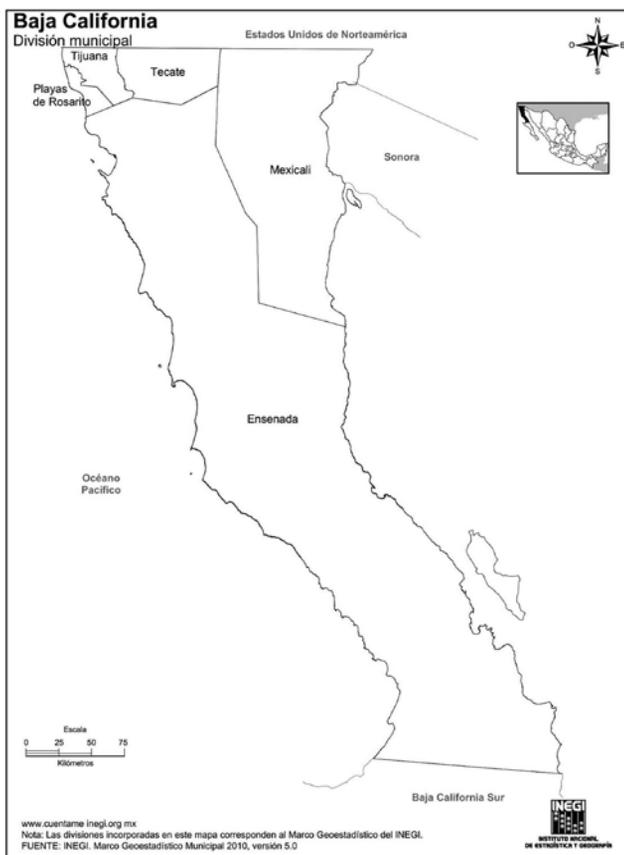
Regiones de Oaxaca.

En cuanto a los Estados de la República Mexicana que cuentan con menor cantidad de municipios son los siguientes.

**Tabla 2. Los Estados de la República Mexicana con menor número de municipios (2017)**

Nº	Estado	Municipios
1	Baja California	5
2	Baja California Sur	5
3	Colima	10
4	Aguascalientes	11
5	Campeche	11
6	Quintana Roo	11
7	Tabasco	17
8	Querétaro	18
9	Sinaloa	18

Dentro de la tabla se puede apreciar que en el lugar número 1 se encuentra Baja California que a su vez tiene el mismo número de municipios que Baja California Sur.



Conforme con la Ley del Régimen Municipal para El Estado de Baja California, “El Municipio, como orden de gobierno local, tiene la finalidad de organizar a la comunidad asentada en su territorio, en la gestión de sus intereses y ejercer las funciones y prestar los servicios que ésta requiera, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California”.

Los municipios en Baja California.

De manera continua, la amplia variedad de opciones que hay respecto a lo que acontece dentro de la división política y administrativa de los Estados, se puede también hablar de los Municipios que tienen la mayor extensión territorial dentro de la República Mexicana.

**Tabla 3. Los 5 Municipios de la República Mexicana con mayor extensión territorial (2017)**

Nº	Estado	Municipio	Extensión territorial
1	Baja California	Ensenada	51,952 km <sup>2</sup>
2	Baja California Sur	Mulegé	33,092 km <sup>2</sup>
3	Coahuila	Ocampo	26,433 km <sup>2</sup>
4	Baja California Sur	La Paz	20,274.98 km <sup>2</sup>
5	Quintana Roo	Othón P. Blanco	18,760 km <sup>2</sup>

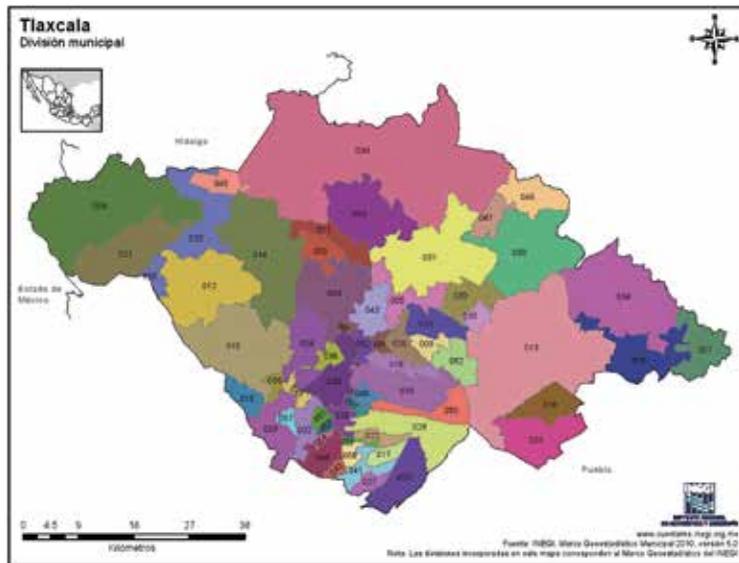
De tal forma, los municipios de la República Mexicana más grandes se encuentran liderados por el Municipio de Ensenada, localizado en Baja California, con una extensión territorial de 51,952 km<sup>2</sup>. Por su peculiar dimensión territorial, tiene el tamaño de Costa Rica o bien, el de Bosnia y Herzegovina, lo cual permite conocer la magnitud de capacidad territorial con la que únicamente el Estado de Baja California cuenta.

Por otro lado, para dar una revisión general de la geografía territorial a nivel municipal ahora se esbozarán los municipios de la República Mexicana con menor cantidad de territorio.

**Tabla 4. Los 5 Municipios de la República Mexicana con menor extensión territorial (2017)**

Nº	Estado	Municipio	Extensión territorial
1	Tlaxcala	San Lorenzo Axocomanitla	4,34 km <sup>2</sup>
2	Tlaxcala	San Juan Huactzinco	4,44 km <sup>2</sup>
3	Tlaxcala	Santa Cruz Quilehtla	5,40 km <sup>2</sup>
4	Tlaxcala	Santa Isabel xiloxotla	5,45 km <sup>2</sup>
5	Tlaxcala	Tocatlán	5,90 km <sup>2</sup>

Como puede observarse, los cinco municipios con menor extensión territorial respecto a cantidad de kilómetros cuadrados están localizados en el Estado de Tlaxcala. El más pequeño es San Lorenzo Axocomanitla que cuenta con una extensión de 4,34 km<sup>2</sup> en el cual puede caber sin problema dos veces el principado de Mónaco o bien, ocho veces la Ciudad del Vaticano.



También se vuelve necesario conocer los niveles demográficos en los municipios, a fin de conocer con mayor detenimiento cuales son las ocupaciones y actividades más significativas.

La división municipal en Tlaxcala.

**Tabla 5. Los 5 Municipios de la República Mexicana con mayor densidad poblacional (2017)**

Nº	Estado	Municipio	Población
1	Estado de México	Ecatepec de Morelos	1'688,258
2	Jalisco	Guadalajara	1'600,904
3	Puebla	Puebla	1'485,941
4	Baja california	Tijuana	1'410,700
5	Chihuahua	Juárez	1'313,338

Fuente: INEGI, 2018.

La presente tabla esboza de manera concreta los cinco municipios con mayor cantidad de habitantes, en los que se puede apreciar que están liderados por el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, con un total de 1'688,258 habitantes; mientras que en Chihuahua, en el Municipio de Juárez, se tiene un total de 1'313,338 habitantes.

**Tabla 6. Los 5 Municipios de la República Mexicana con menor densidad poblacional (2017)**

Nº	Estado	Municipio	Población
1	Oaxaca	Santa Magdalena Jicotlán	102
2	Oaxaca	Santiago Tepetlapa	116
3	Oaxaca	Santo Domingo Tlatayapam	146
4	Oaxaca	Santiago Nejapilla	195
5	Oaxaca	San Miguel Tecomatlan	219

Fuente: INEGI, 2018.

En la presente tabla se aprecia que los municipios menos extensos, como son los que se encuentra en Tlaxcala, no son los menos poblados, ya que éstos se encuentran en el Estado de Oaxaca.

En tal sentido, con un total de 102 pobladores el municipio de San Magdalena Jicotlán, en Oaxaca, se posiciona como el menos poblado del país.

# EPÍLOGO

DR. SADOT SÁNCHEZ CARREÑO  
DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS  
DE DERECHO Y DE INVESTIGACIÓN  
PARLAMENTARIA DE LA  
CÁMARA DE DIPUTADOS



A través de esta obra podemos estudiar, analizar y mostrar una amplia visión de la evolución histórica del Municipio, nuestra más importante figura desde el punto de vista social y constitucional; retomando para ello importantes contribuciones de diversos estudiosos que permiten ubicar al Municipio en la estructura de relaciones político-sociales, las cuales permitieron su oportuno desarrollo.

Por ello es necesario realizar una revisión puntal por sus antecedentes.

#### *Grecia y Roma*

- Algunos autores sostienen que el municipio nació con la creación de los demos en Atenas, por obra de Clístenes. Estos autores consideran a las polis griegas como Estado-ciudad, mientras que los demos eran los municipios.
- La mayoría de los autores opinan que el municipio se originó en el momento de la expansión de Roma, pues de la relación que mantenía ésta con sus aliados nace el municipio, por cuanto aquí se configura el rasgo fundamental del gobierno local inserto en una unidad política superior.
- Las cargas económicas de Roma a que las ciudades debían contribuir se llamaban “munera”, y de ahí derivó el nombre de municipes a los habitantes de esas ciudades y de “municipia” a ellas.
- El municipio romano tenía los siguientes caracteres: 1) un *territorium* determinado; 2) un pueblo que se manifestaba en su asamblea general; 3) una organización especializada en un cuerpo deliberante, *Curia*, con sus magistraturas, y 4) el culto a los dioses.
- La *Lex Julia Municipalis* del 45 a. C., regulaba la organización municipal de las ciudades de Italia y de la Galia Cisalpina.

Es indudable que la herencia recibida por el municipio nace de España, la cual le da el perfil más importante.

### *España*

- En los municipios leonés y castellano, surge el denominado “concejo”; más allá de discusiones sobre las influencias de estos municipios, pareciera que las recibieron tanto del viejo municipio romano, de ahí que el nombre de concejo deviene de *concilium*, como de las instituciones germánicas mantenidas por los visigodos, como el *concilium* o asamblea judicial y el *conventus publicus vicinorum*.
- En el momento de la reconquista de España contra los moros y enmarcada en la legislación foral, comenzó a modificarse en el siglo XIV por dos razones: la complejidad de la vida local, que hacía necesaria la creación de los ayuntamientos por la imposibilidad de la vigencia de la democracia directa y las tendencias absorbentes del poder central.
- Los fueros se otorgaron a los pueblos desde principios del siglo XI hasta fines del XII en los diversos reinos de León, Castilla, Navarra, Aragón y Cataluña.
- Muchos de los fueros se dictaron con anterioridad a la Carta Magna inglesa de 1215, lo que exalta su notable relieve en la historia.
- El cabildo se integraba con los alcaldes de primer y segundo voto, que eran regidores con funciones de jueces de primera instancia en lo civil y criminal, elegidos anualmente por los regidores y sometidos a la confirmación del virrey o gobernador.
- Esta ubicación histórica – geográfica, permite identificar las características más trascendentes desde el punto de vista política, sociocultural, pero sobre todo económica de la vida municipal, sin poder dejar de lado la influencia de la concepción francesa.

### *Francia*

- La comuna es la división administrativa de menor nivel en Francia. La palabra francesa *commune* apareció en el siglo XII, del vocablo perteneciente al latín medieval *communia*, cuyo significado es pequeño conjunto de gente compartiendo una vida común, del latín *communis*, cosas en común.
- Las comunas francesas son aproximadamente equivalentes a municipalidades/ciudades.
- Una comuna francesa puede ser una ciudad de 2 millones de habitantes como París, una ciudad de 10.000, o sólo una pequeña aldea de 10 personas.
- Cada una de las comunas de la República Francesa posee un alcalde (*maire*) y un consejo municipal (*conseil municipal*) que manejan la comuna desde el *mairie* (municipalidad).
- La Ley Francesa determina el tamaño del concejo municipal acorde a la población de la comuna y el tamaño de la población determina qué proceso de votación es usada para la elección del concejo municipal.

- Las comunas francesas han tenido personalidad legal desde 1837: son consideradas entidades jurídicas y tienen capacidades legislativas.
- Desde 1982 tres comunas francesas también tienen la particularidad de estar divididas en *municipal arrondissements* (Distrito Municipal): estas son París, Marsella y Lyon.
- El Distrito Municipal es la única unidad de administración por debajo de la comuna en la República de Francia, pero existe sólo en esas tres comunas. Estos distritos municipales no deben ser confundidos con los distritos franceses que son subdivisiones de los departamentos franceses.
- La expresión “intercomunalidad” (*intercommunalité*) denota importantes formas de cooperación entre comunas. Tal cooperación hizo su primera aparición hacia finales del siglo XIX en la ley del 22 de marzo de 1890 la cual previó para el establecimiento de asociaciones intercomunales.

Un indiscutible elemento de formación del Municipio es el derecho precolombino, el cual permitió que los ayuntamientos empezaran a considerarse en el desarrollo de la colonia, porque por medio de éste se lograba la recolección del erario, la paz pública, y la administración del mismo.

- El *calpulli* constituyó el núcleo de la organización familiar y social azteca, era autosuficiente al interior y es el antecedente más próximo al municipio en México.
- Los representantes de dicha organización eran elegidos por la colectividad.
- Los *pilli* o varones descendientes de las familias fundadoras formaban la asamblea, que a su vez nombraba a los integrantes del consejo de entre los más ancianos y prudentes y en el cual residía la autoridad.
- El consejo nombraba al *capullec*, también llamado *teachcauh*, o pariente mayor, que era una especie de procurador o alcalde.
- Entre sus principales funciones estaban: supervisar y asignar labores en las distintas áreas de la vida social; participar activamente en la formación militar y educativa de los jóvenes; ejercer funciones judiciales y de vigilancia dentro de su territorio.

No debemos omitir que los antecedentes antes citados han permitido entender la creación del municipio mexicano, sin embargo, no podemos dejar de lado que, desde la llegada de Hernán Cortés a suelo mexicano, se accedió a la fundación en Veracruz del primer ayuntamiento y cabildo a la semejanza del derecho municipal español.

- La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz se remonta al 22 de abril de 1519, cuando una expedición española al mando del conquistador Hernán Cortés desembarcó en “costa verde” o *Chalchiucueyetl-cuecan* (“arena sobre arena amontonada”).

- El 10 de julio de 1519 se consolidó el primer ayuntamiento de México y del Continente Americano. Sus primeros alcaldes ordinarios fueron Alonso Hernández de Portocarrero (amigo de Cortés) y Francisco de Montejo (leal a Velázquez), de igual forma nombraron regidores, alguaciles, procurador, tesorero, contador, todos ellos partidarios de Cortés.
- Se creó el Cabildo como forma organizacional y administrativa.
- Los cabildos de españoles aprovecharon la antigua división territorial del *calpulli* indígena para constituir los nuevos ayuntamientos, sirviéndose de algunas formas de organización intermedia como la encomienda o las reparticiones.
- En los primeros años funcionaron cabildos abiertos de españoles; es decir reuniones públicas para elegir a sus representantes: Alcalde, Ediles y Regidores.
- La división judicial se perfeccionó, al crearse los Corregimientos y las Alcaldías mayores. En estas últimas se constituyeron cabildos o ayuntamientos y alcanzaron una gran importancia en la vida colonial.
- La mayoría de los municipios mantenía autoridades elegidas públicamente, pero en algunos casos las oligarquías y familias potentadas controlaban a las autoridades.
- El Rey Carlos III dispuso el establecimiento de una Contaduría General para que controlara todas las municipalidades. La vida interna del Municipio dejó de ser participativa y quedó sujeta a las decisiones de los funcionarios reales.

## Aspectos constitucionales del municipio en México

### *Independencia*

- En 1808 los cabildos recobraron significación política y rápidamente se convirtieron en núcleos deliberativos que serían el germen de la independencia mexicana.
- El Municipio se transformó en la base de las movilizaciones sociales que expresaron su descontento a la centralización, propiciando la organización que arrebató el poder económico de los peninsulares y lo depositó en manos de los americanos.
- Durante este periodo no existieron pronunciamientos sobre el papel que desempeñó el Municipio como base de la organización territorial y política. Su funcionamiento interno más bien continuó regulándose por los preceptos de la Constitución de Cádiz.

*Constitución de Cádiz de 1812*

- Con la Constitución de Cádiz los municipios pasaron a ser verdaderas instituciones que constituían una instancia del gobierno, fundamentándose en una base territorial y de población. La Constitución de Cádiz también promovió la creación de los municipios donde estos no existían, ampliando con ello la base de participación y deliberación de los vecinos y notables en cuanto a asuntos comunes.
- Se hace referencia al Ayuntamiento como un cuerpo colegiado y administrativo.

*Constitución de Apatzingán de 1814*

- El decreto constitucional no hace mención sobre los municipios, sin embargo sí hace referencia a la obligación de cubrir las contribuciones a la patria y deja abierta a las provincias la posibilidad de reglamentar posteriormente en cuanto a su territorio y funciones. Establece que mientras no se regule sobre algún tema serán aplicables las leyes anteriores, en este caso la Constitución de Cádiz.

*Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822)*

- No se contempla la figura territorial del Municipio, sino que se le da más importancia a la figura política y administrativa del Ayuntamiento, que era un cuerpo colegiado y deliberativo, donde se tomaban las decisiones públicas.
- Los ayuntamientos adquieren importancia política debido a que se instituyó la figura de un Jefe superior político en cada capital de Provincia y un jefe subalterno al de Provincia, radicado en las cabeceras y pueblos periféricos; este último sería el alcalde municipal.

*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)*

- No contiene un apartado específico para los municipios, habiéndose concretado exclusivamente a señalar la división de poderes de los gobiernos estatales y la libertad para expedir sus propias constituciones en las que se consignaría la forma de organización política y administrativa de su competencia en sus respectivos territorios.
- Los municipios continuaron regulándose por los preceptos de la Constitución de Cádiz, pero en su estructura organizativa interna, prevalecieron los lineamientos estipulados en el modelo del Primer Imperio Mexicano.

*Las Siete Leyes Constitucionales (1836)*

- Es la primera que fija la existencia de los Ayuntamientos dentro de un espacio geográfico.
- Privilegió el ejercicio del centralismo como práctica de gobierno, pero en el plano administrativo se buscó una cierta desconcentración de funciones.

- Creó atribuciones sociales a los ayuntamientos y se refirió a ellos como sujetos políticos, encuadrados dentro de una circunscripción territorial.
- Se establece la necesidad de crear ayuntamientos en las capitales departamentales y las ciudades importantes. El *ayuntamiento*, por tanto, se diferencia del *Municipio*, donde el primero corresponde a un grupo de administradores y el segundo a una circunscripción territorial, incluyendo su población.
- Detalla las funciones que desarrollarían los ayuntamientos en cuanto a seguridad, obras públicas, aspectos fiscales entre otros.
- Se reglamentan las actividades jurídicas y de impartición de justicia que realizarían las autoridades de los ayuntamientos y aún de las localidades pertenecientes a éstos.

#### *Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843)*

- La división territorial de la República es la misma de 1836: departamentos y partidos, cada uno con su ayuntamiento.
- Se adiciona la figura de Distritos sin precisar exactamente qué se entendía por éstos. También se incluye la figura de las “municipalidades”, aunque tampoco se precisan sus características.
- Las municipalidades pasan a formar parte de la división territorial y, por tanto, cobran un nuevo papel político.

#### *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)*

- Se hace referencia indirecta a los municipios como entidades territoriales y un tercer nivel de gobierno, en el que se establecía que los ciudadanos debían contribuir con él en materia de gastos públicos.
- Se entiende que los municipios son espacios físicos constituidos por territorio y población.
- Se hace referencia a que los municipios deben tener autoridades que los gobiernen.
- El Municipio actuaba como órgano de registro comercial.

#### *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865)*

- La división política del Imperio fue la siguiente: Departamentos, Distritos y Municipalidades.
- Las municipalidades, más que espacios de gobierno autónomo, se constituyeron en dependencias administrativas.

- En el ámbito financiero, los Consejos municipales aprobaban el monto de las participaciones imperiales para los municipios y no se podían implantar impuestos o cargas sin la autorización de dicho Concejo.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)*

- Fue la primera constitución en incluir todo un apartado específico al Municipio, además de insertarlo dentro de la estructura de administración y organización política de los estados de la Federación.
- Consagra la libertad municipal como ordenanza constitucional y asienta al Municipio como el fundamento de la división política y territorial del país.
- Recopila y establece las facultades y disposiciones generales de los ayuntamientos, así como la participación de la ciudadanía dentro del gobierno municipal.
- Especifica las atribuciones y responsabilidades de los gobiernos municipales, así como la forma de elección de sus autoridades.

El libro que ha editado el Consejo Editorial de esta Cámara, representa un esfuerzo que permite comprender el régimen municipal, el cual ha subsistido a lo largo de los periodos de la historia en México. La historia del municipio nos hace entender sus elementos y la perspectiva que tiene en nuestro sistema jurídico; así como la influencia en un país como el nuestro que es tan plural, por lo que para su estudio es indispensable entender su evolución, sus prioridades y problemáticas particulares.



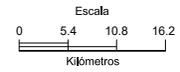
# ANEXO

DIVISIÓN MUNICIPAL  
POR ENTIDAD FEDERATIVA



# Aguascalientes

División municipal



www.cuentame.inegi.org.mx  
Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI.  
FUENTE: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

# Baja California

División municipal



[www.cuentame.inegi.org.mx](http://www.cuentame.inegi.org.mx)

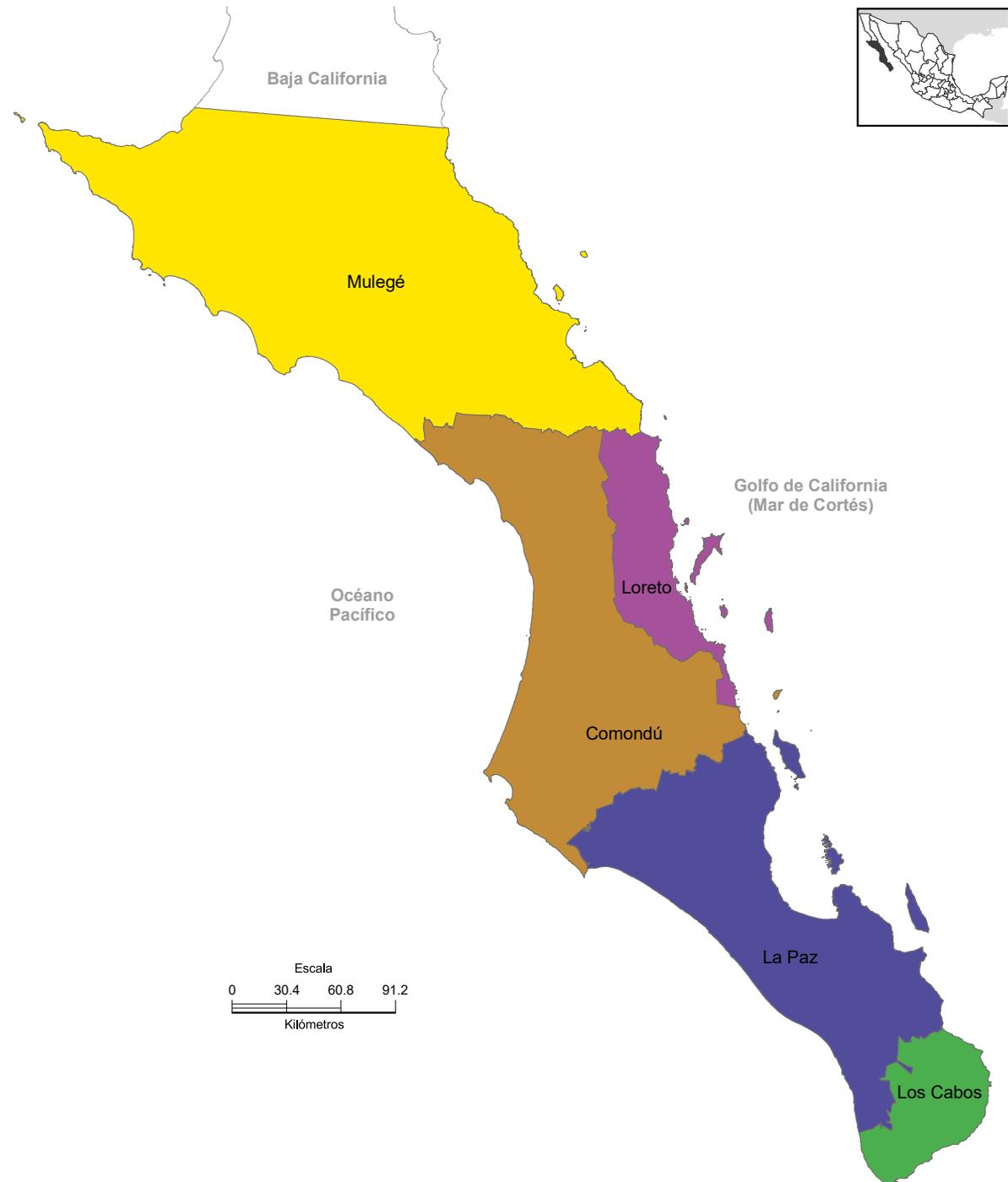
Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI.

FUENTE: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0



# Baja California Sur

División municipal

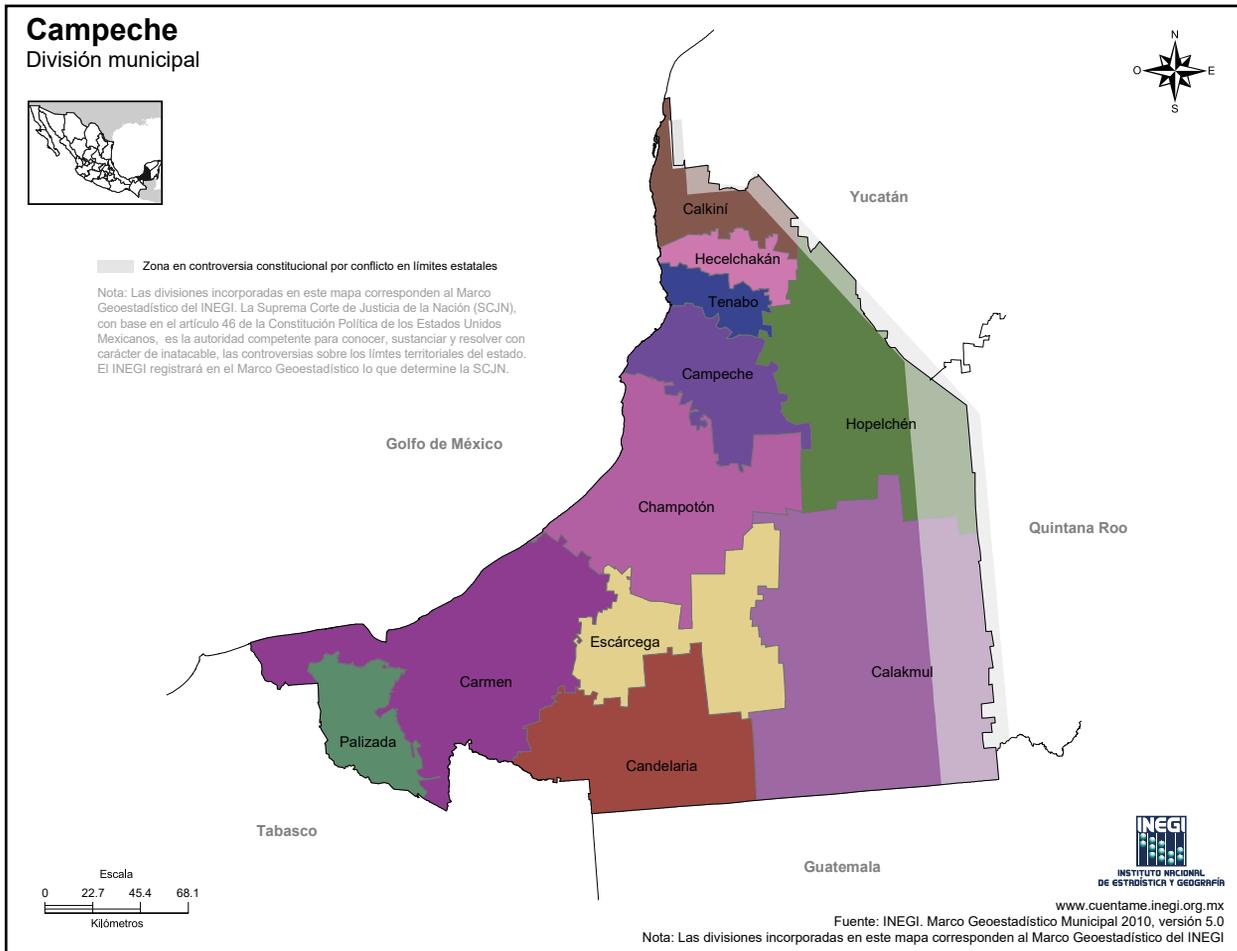


[www.cuentame.inegi.org.mx](http://www.cuentame.inegi.org.mx)

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI





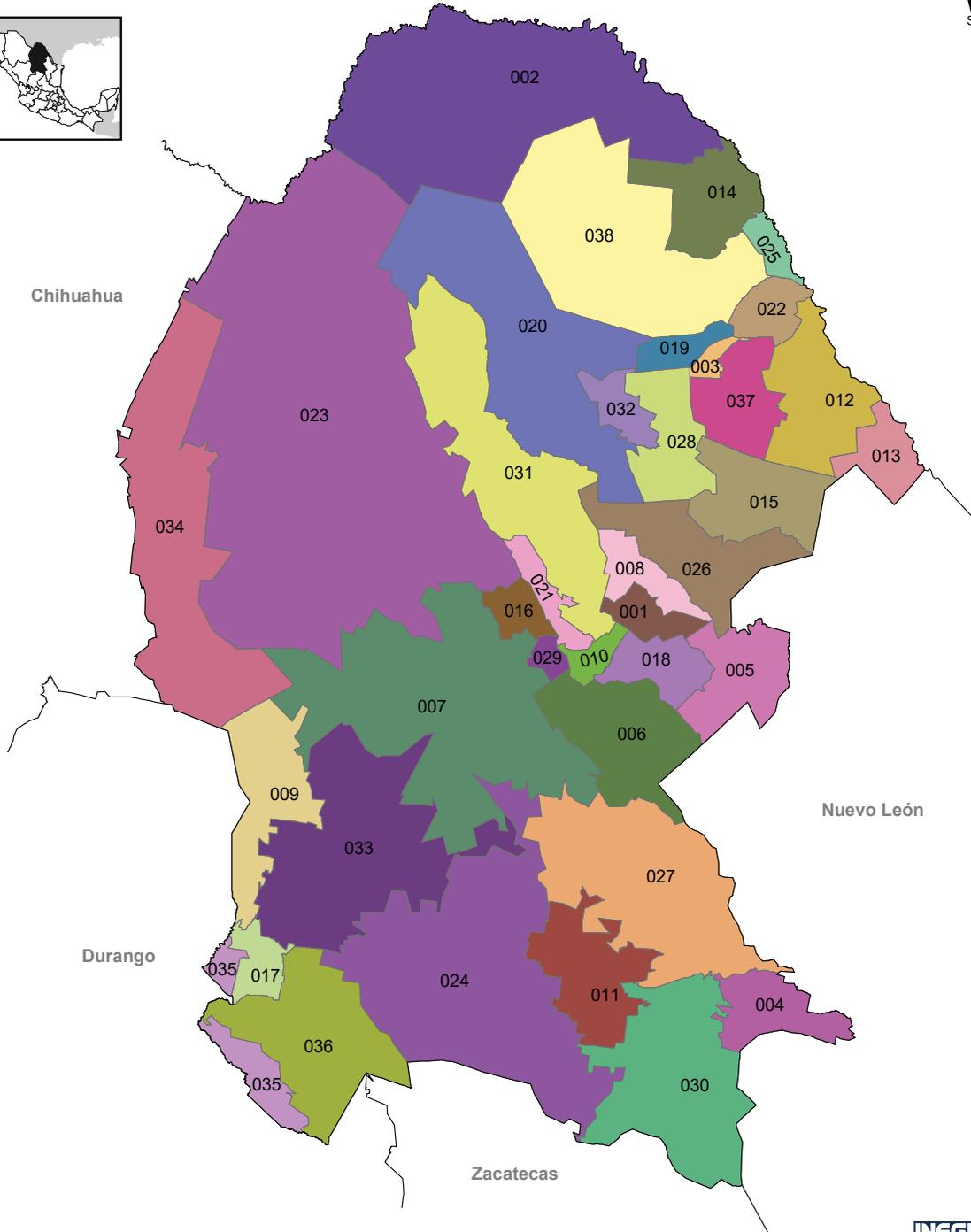
# Coahuila de Zaragoza

División municipal

Estados Unidos de Norteamérica



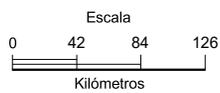
Chihuahua



Nuevo León

Durango

Zacatecas



INSTITUTO NACIONAL  
DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

[www.cuentame.inegi.org.mx](http://www.cuentame.inegi.org.mx)

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI

## Coahuila de Zaragoza

División municipal

- 001 Abasolo
- 002 Acuña
- 003 Allende
- 004 Arteaga
- 005 Candela
- 006 Castaños
- 007 Cuatrociénegas
- 008 Escobedo
- 009 Francisco I. Madero
- 010 Frontera
- 011 General Cepeda
- 012 Guerrero
- 013 Hidalgo
- 014 Jiménez
- 015 Juárez
- 016 Lamadrid
- 017 Matamoros
- 018 Monclova
- 019 Morelos
- 020 Múzquiz
- 021 Nadadores
- 022 Nava
- 023 Ocampo
- 024 Parras
- 025 Piedras Negras
- 026 Progreso
- 027 Ramos Arizpe
- 028 Sabinas
- 029 Sacramento
- 030 Saltillo
- 031 San Buenaventura
- 032 San Juan de Sabinas
- 033 San Pedro
- 034 Sierra Mojada
- 035 Torreón036 Viesca
- 037 Villa Unión
- 038 Zaragoza

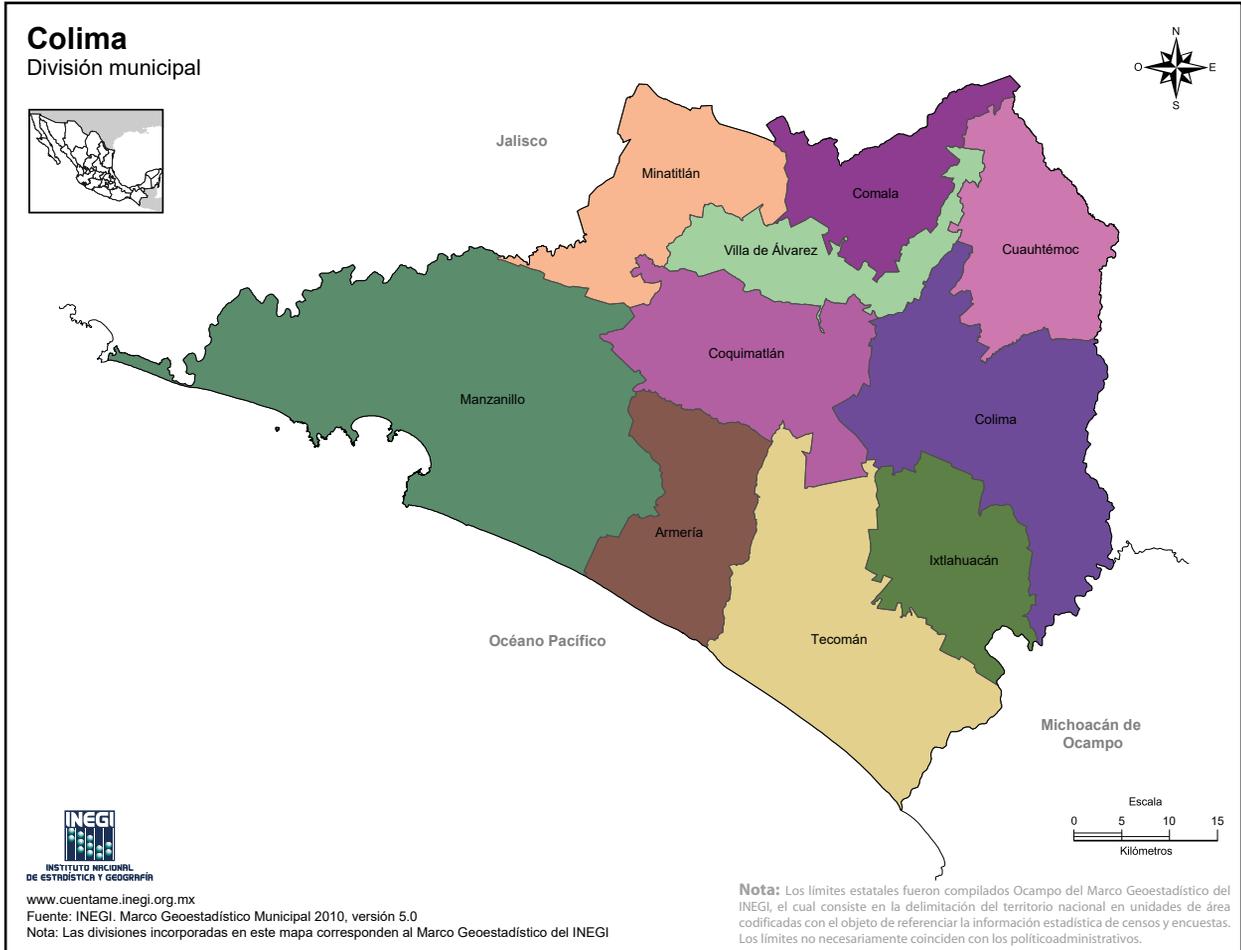


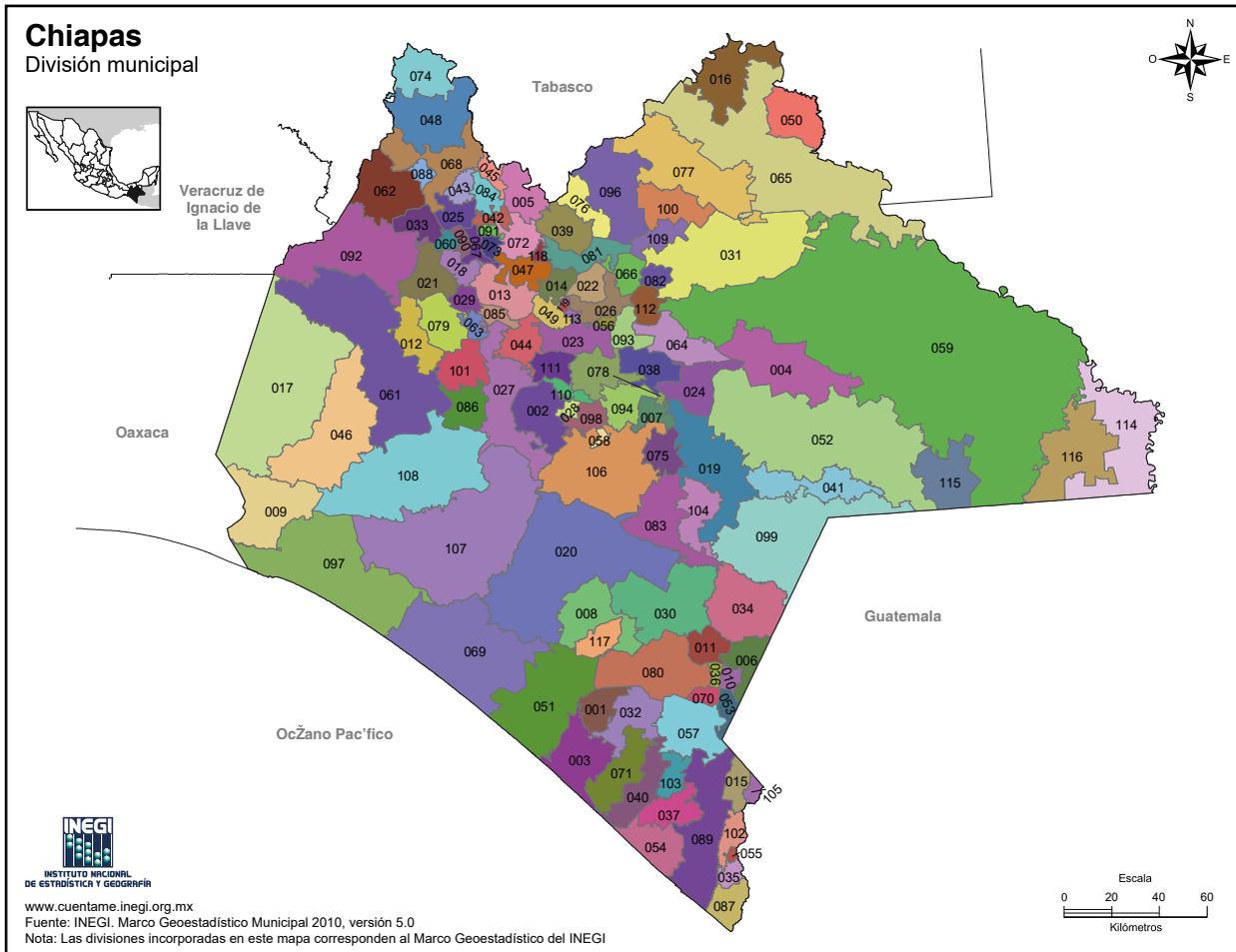
INSTITUTO NACIONAL  
DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

[www.cuentame.inegi.org.mx](http://www.cuentame.inegi.org.mx)

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI





## Chiapas

### División municipal

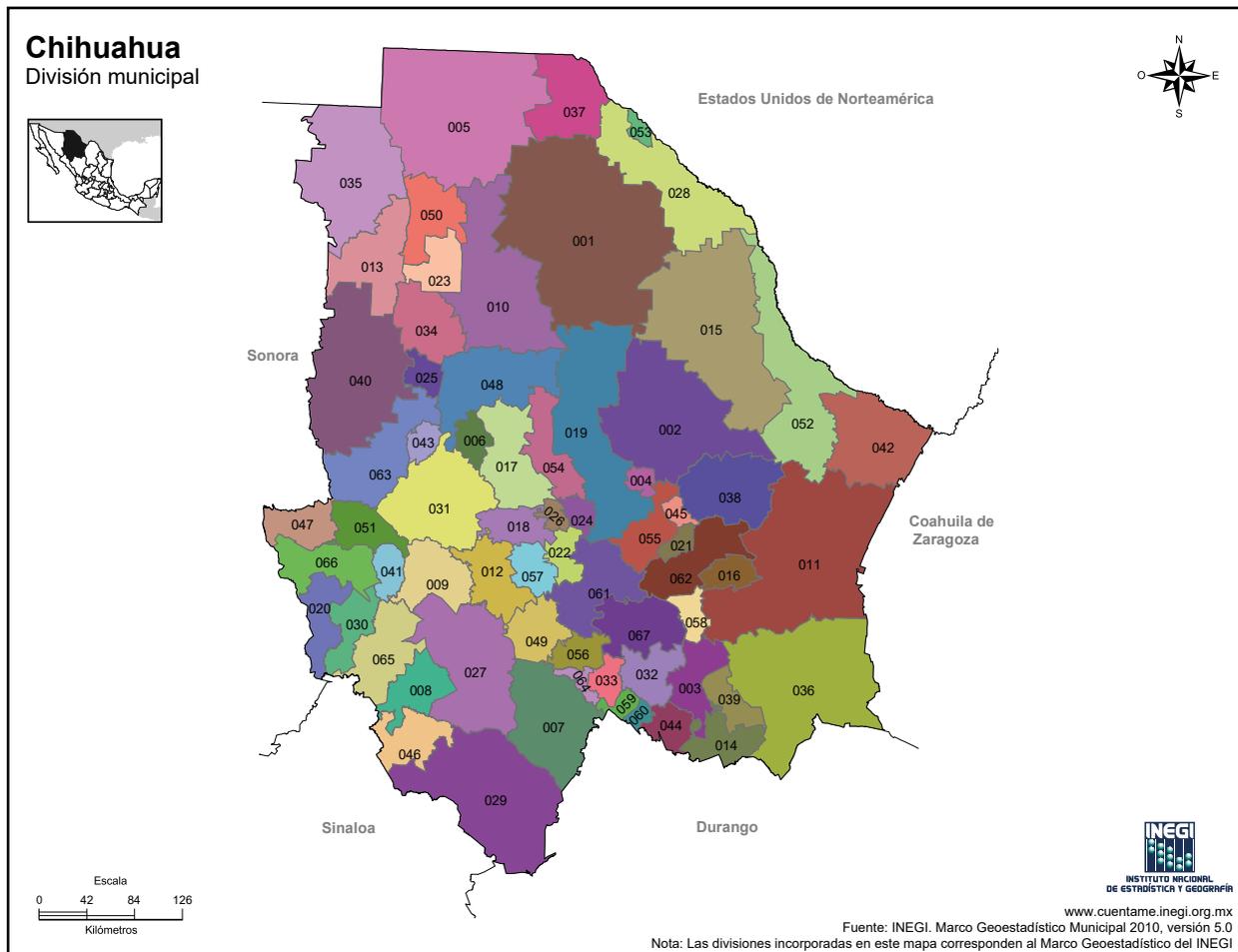
001 Acacoyagua	041 La Independencia	081 Simojovel
002 Acala	042 Ixhuitán	082 Sitalá
003 Acapetahua	043 Ixtacomitán	083 Soconusco
004 Altamirano	044 Ixtapa	084 Solosuchiapa
005 Amatán	045 Ixtapangajoyá	085 Soyoló
006 Amatenango de la Frontera	046 Jiquipilas	086 Suchiapa
007 Amatenango del Valle	047 Jitotol	087 Suchiate
008 Ángel Albino Corzo	048 Juárez	088 Sunuapa
009 Arriaga	049 Larráinzar	089 Tapachula
010 Bejucal de Ocampo	050 La Libertad	090 Tapalapa
011 Bella Vista	051 Mapastepec	091 Tapilula
012 Berriozábal	052 Las Margaritas	092 Tecpatán
013 Bochil	053 Mazapa de Madero	093 Tenejapa
014 El Bosque	054 Mazatán	094 Teopisca
015 Cacahoatán	055 Metapa	096 Tila
016 Catazajá	056 Mitontic	097 Tonalá
017 Cintalapa	057 Motozintla	098 Totolapa
018 Coapilla	058 Nicolás Ruíz	099 La Trinitaria
019 Comitán de Domínguez	059 Ocosingo	100 Tumbalá
020 La Concordia	060 Ocotepec	101 Tuxtla Gutiérrez
021 Copainalá	061 Ocozacoatlán de Espinosa	102 Tuxtla Chico
022 Chalchihuitán	062 Ostucán	103 Tuzantán
023 Chamula	063 Osumacinta	104 Tzimol
024 Chanal	064 Oxchuc	105 Unión Juárez
025 Chapultenango	065 Palenque	106 Venustiano Carranza
026 Chenalhó	066 Pantelhó	107 Villa Corzo
027 Chiapa de Corzo	067 Pantepec	108 Villaflores
028 Chiapilla	068 Pichucalco	109 Yajalón
029 Chicoasén	069 Pijijiapan	110 San Lucas
030 Chicomuselo	070 El Porvenir	111 Zinacantan
031 Chilón	071 Villa Comaltitlán	112 San Juan Cancuc
032 Escuintla	072 Pueblo Nuevo Solistahuacán	113 Aldama
033 Francisco León	073 Rayón	114 Benemérito de las Américas
034 Frontera Comalapa	074 Reforma	115 Maravilla Tenejapa
035 Frontera Hidalgo	075 Las Rosas	116 Marqués de Comillas
036 La Grandeza	076 Sabanilla	117 Montecristo de Guerrero
037 Huehuetán	077 Salto de Agua	118 San Andrés Duraznal
038 Huixtán	078 San Cristóbal de las Casas	119 Santiago el Pinar
039 Huitiupán	079 San Fernando	
040 Huixtla	080 Siltepec	



www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



## Chihuahua

División municipal

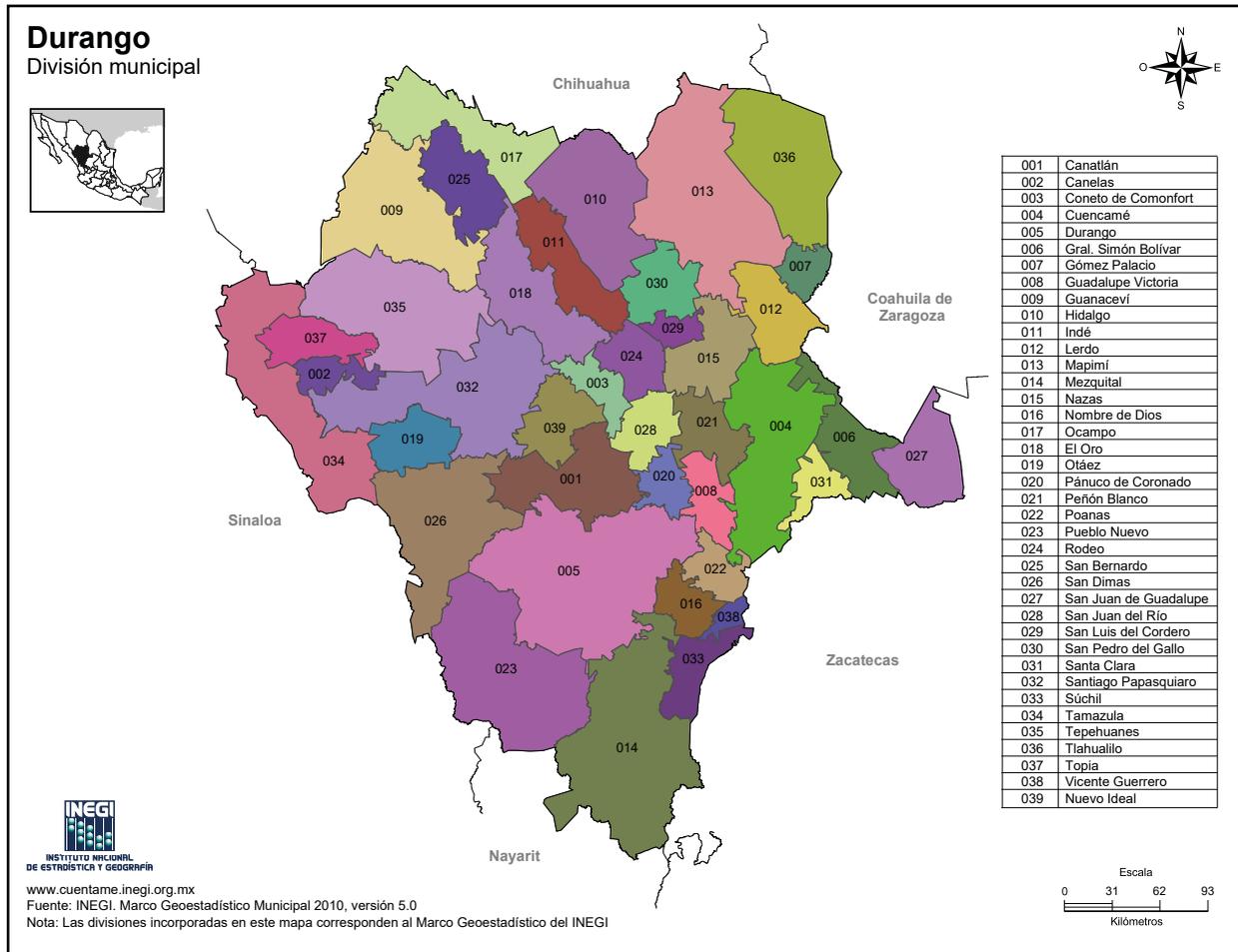
001 Ahumada	036 Jiménez
002 Aldama	037 Juárez
003 Allende	038 Julimes
004 Aquiles Serdán	039 López
005 Ascensión	040 Madera
006 Bachíniva	041 Maguarichi
007 Balleza	042 Manuel Benavides
008 Batopilas	043 Matachí
009 Bocoyna	044 Matamoros
010 Buenaventura	045 Meoqui
011 Camargo	046 Morelos
012 Carichí	047 Moris
013 Casas Grandes	048 NamiQUIPA
014 Coronado	049 Nonoava
015 Coyame del Sotol	050 Nuevo Casas Grandes
016 La Cruz	051 Ocampo
017 Cuauhtémoc	052 Ojinaga
018 Cusihuirachi	053 Praxedis G. Guerrero
019 Chihuahua	054 Riva Palacio
020 Chínipas	055 Rosales
021 Delicias	056 Rosario
022 Dr. Belisario Domínguez	057 San Francisco de Borja
023 Galeana	058 San Francisco de Conchos
024 Santa Isabel	059 San Francisco del Oro
025 Gómez Farías	060 Santa Bárbara
026 Gran Morelos	061 Satevó
027 Guachochi	062 Saucillo
028 Guadalupe	063 Temósachi
029 Guadalupe y Calvo	064 El Tule
030 Guazapares	065 Urique
031 Guerrero	066 Uruachi
032 Hidalgo del Parral	067 Valle de Zaragoza
033 Huejotitán	
034 Ignacio Zaragoza	
035 Janos	



www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

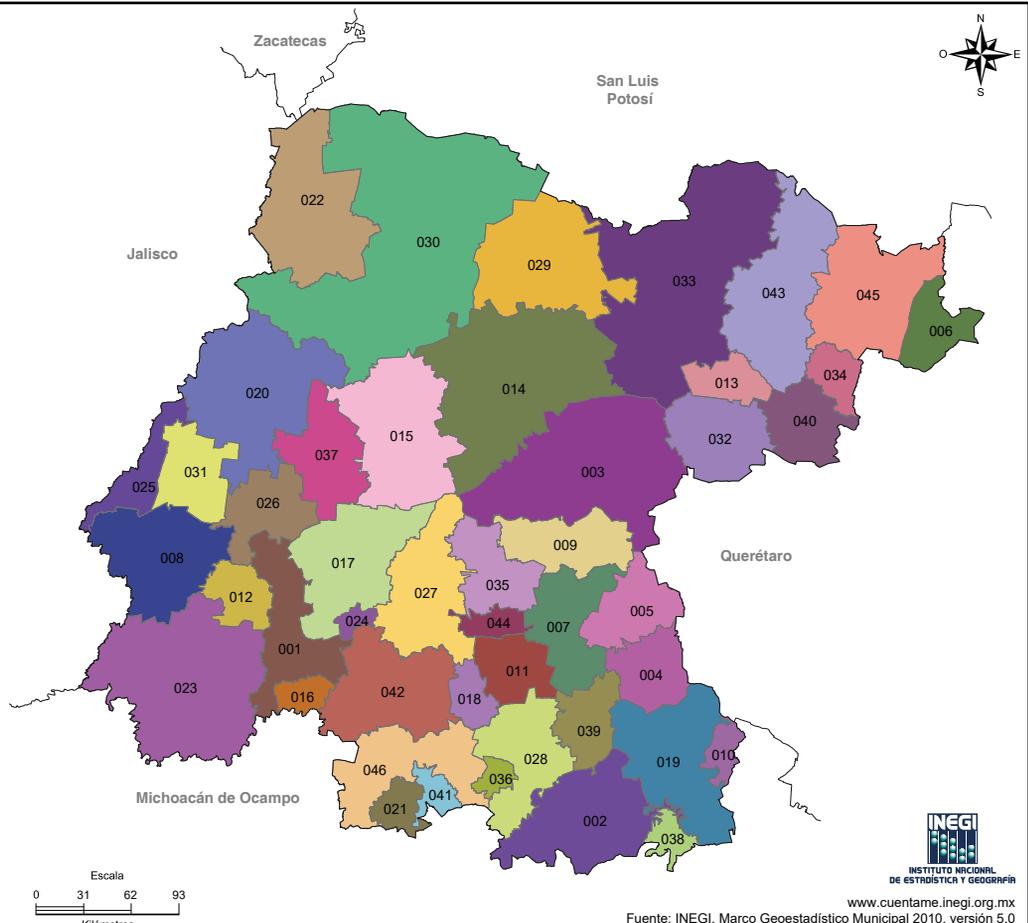
Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



**Guanajuato**  
División municipal

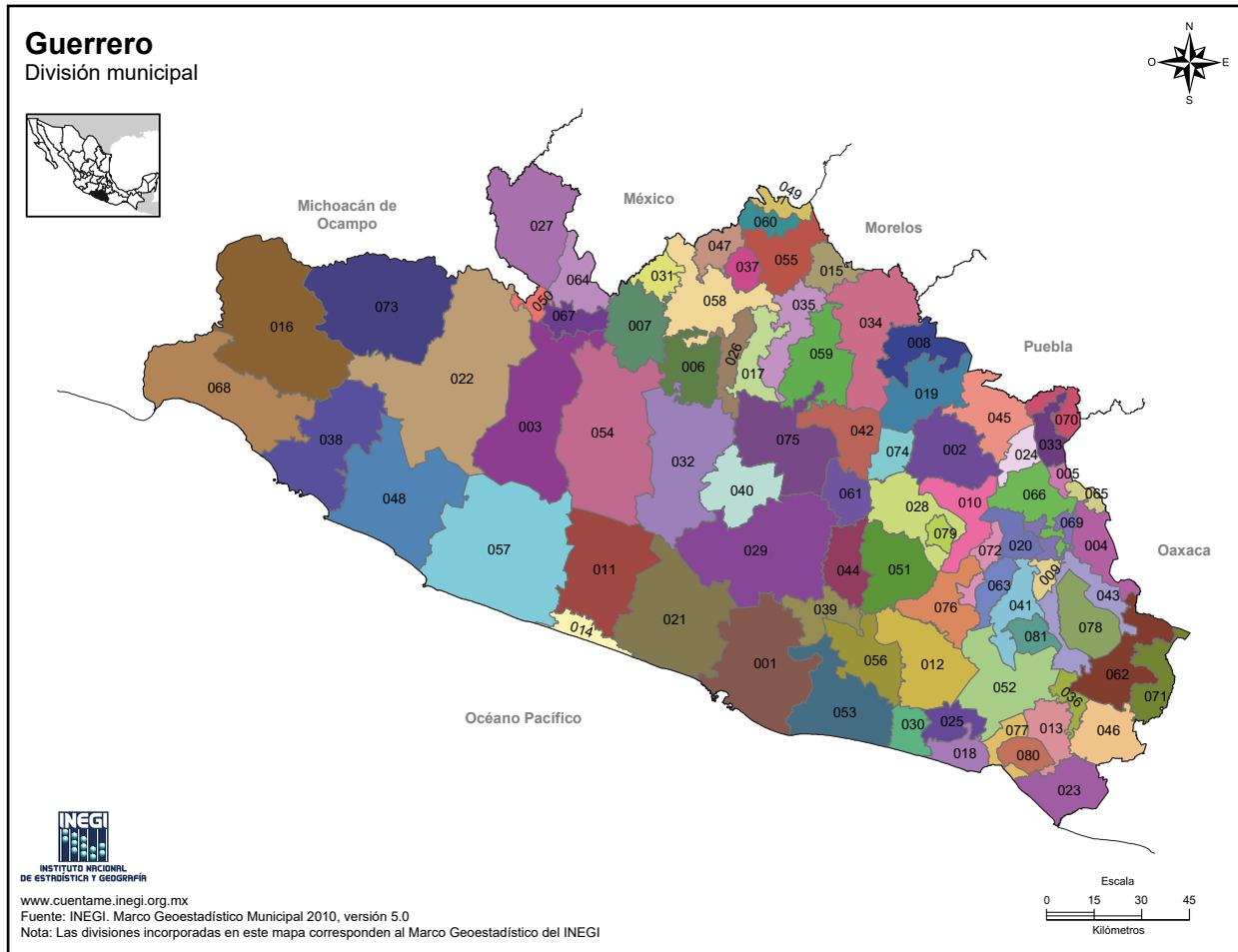


001	Abasolo
002	Acámbaro
003	San Miguel de Allende
004	Apaseo el Alto
005	Apaseo el Grande
006	Atarjea
007	Celaya
008	Manuel Doblado
009	Comonfort
010	Coroneo
011	Corlazar
012	Cuérnamaro
013	Doctor Mora
014	Dolores Hidalgo
015	Guanajuato
016	Huanimaro
017	Irapuato
018	Jaral del Progreso
019	Jerécuaro
020	León
021	Moroleón
022	Ocampo
023	Pénjamo
024	Pueblo Nuevo
025	Purísima del Rincón
026	Romita
027	Salamanca
028	Salvatierra
029	San Diego de la Unión
030	San Felipe
031	San Francisco del Rincón
032	San José Iturbide
033	San Luis de la Paz
034	Santa Catarina
035	Santa Cruz de Juventino Rosas
036	Santiago Maravatio
037	Silao
038	Tarandacuao
039	Tarimoro
040	Tierra Blanca
041	Uriangato
042	Valle de Santiago
043	Victoria
044	Villagrán
045	Xichú
046	Yuriria



www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI, Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0  
Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



**Guerrero**

## División municipal

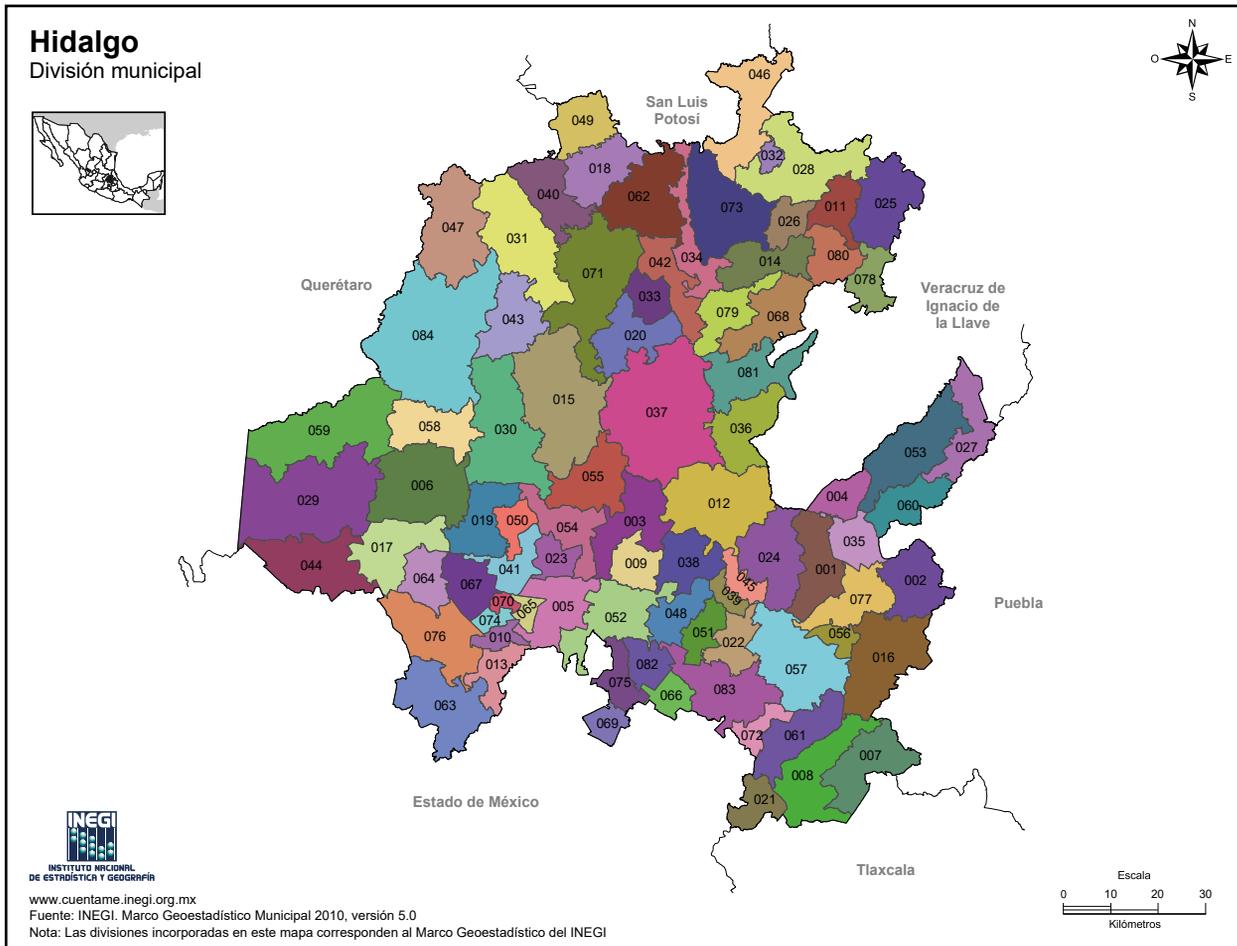
001 Acapulco de Juárez	042 Mártir de Cuilapan
002 Ahuacutzingo	043 Metlatónoc
003 Ajuchitlán del Progreso	044 Mochitlán
004 Alcozauca de Guerrero	045 Olinalá
005 Alpoyecá	046 Ometepec
006 Apaxtla	047 Pedro Ascencio Alquisiras
007 Arcelia	048 Petatlán
008 Atenango del Río	049 Pilcaya
009 Attamajalcingo del Monte	050 Pungarabato
010 Atlixac	051 Quechultenango
011 Atoyac de Álvarez	052 San Luis Acatlán
012 Ayutla de los Libres	053 San Marcos
013 Azoyú	054 San Miguel Totolapan
014 Benito Juárez	055 Taxco de Alarcón
015 Buenavista de Cuéllar	056 Tecoaapa
016 Coahuayutla de José María Izazaga	057 Técpan de Galeana
017 Cocula	058 Teloloapan
018 Copala	059 Tepecoacuilco de Trujano
019 Copalillo	060 Tetipac
020 Copanatoyac	061 Tixtla de Guerrero
021 Coyuca de Benítez	062 Tlacoachistlahuaca
022 Coyuca de Catalán	063 Tlacoapa
023 Cuajinicuilapa	064 Tlalchapa
024 Cualác	065 Tlalixtaquilla de Maldonado
025 Cuauhtepic	066 Tlapa de Comonfort
026 Cuetzala del Progreso	067 Tlapehuala
027 Cutzamala de Pinzón	068 La Unión de Isidoro Montes de Oca
028 Chilapa de Álvarez	069 Xalpatláhuac
029 Chilpancingo de los Bravo	070 Xochihuehuatlán
030 Florencio Villarreal	071 Xochistlahuaca
031 General Canuto A. Neri	072 Zapotitlán Tablas
032 General Heliodoro Castillo	073 Zirándaro
033 Huamuxtitlán	074 Zitlala
034 Huitzoco de los Figueroa	075 Eduardo Neri
035 Iguala de la Independencia	076 Acatepec
036 Igualapa	077 Marquelia
037 Ixcateopan de Cuauhtémoc	078 Cochoapa el Grande
038 Zihuatanejo de Azueta	079 José Joaquín de Herrera
039 Juan R. Escudero	080 Juchitán
040 Leonardo Bravo	081 Iliatenco
041 Malinaltepec	



www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



**Hidalgo**

## División municipal

001	Acatlán	041	Mixquiahuala de Juárez	081	Zacualtipán de Ángeles
002	Acaxochitlán	042	Molango de Escamilla	082	Zapotlán de Juárez
003	Actopan	043	Nicolás Flores	083	Zempoala
004	Agua Blanca de Iturbide	044	Nopala de Villagrán	084	Zimapan
005	Ajacuba	045	Omitlán de Juárez		
006	Alfajayucan	046	San Felipe Orizatlán		
007	Almoloya	047	Pacula		
008	Apan	048	Pachuca de Soto		
009	El Arenal	049	Pisaflores		
010	Atitalaquia	050	Progreso de Obregón		
011	Atlapexco	051	Mineral de la Reforma		
012	Atotonilco el Grande	052	San Agustín Tlaxiaca		
013	Atotonilco de Tula	053	San Bartolo Tutotepec		
014	Calnali	054	San Salvador		
015	Cardonal	055	Santiago de Anaya		
016	Cuautepec de Hinojosa	056	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero		
017	Chapantongo	057	Singuilucan		
018	Chapulhuacán	058	Tasquillo		
019	Chilcuautla	059	Tecoautla		
020	Eloxochitlán	060	Tenango de Doria		
021	Emiliano Zapata	061	Tepeapulco		
022	Epazoyucan	062	Tepehuacán de Guerrero		
023	Francisco I. Madero	063	Tepeji del Río de Ocampo		
024	Huasca de Ocampo	064	Tepetitlán		
025	Huautla	065	Tetepango		
026	Huazalingo	066	Villa de Tezontepec		
027	Huehuetla	067	Tezontepec de Aldama		
028	Huejutla de Reyes	068	Tiangustengo		
029	Huichapan	069	Tizayuca		
030	Ixmiquilpan	070	Tlahuelilpan		
031	Jacala de Ledezma	071	Tlahuilepa		
032	Jaltocán	072	Tlanalapa		
033	Juárez Hidalgo	073	Tlanchinol		
034	Lolotla	074	Tlaxcoapan		
035	Metepec	075	Tolcayuca		
036	San Agustín Metzquititlán	076	Tula de Allende		
037	Metztitlán	077	Tulancingo de Bravo		
038	Mineral del Chico	078	Xochiatipan		
039	Mineral del Monte	079	Xochicoatlán		
040	La Misión	080	Yahualica		



www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



## Jalisco

### División municipal

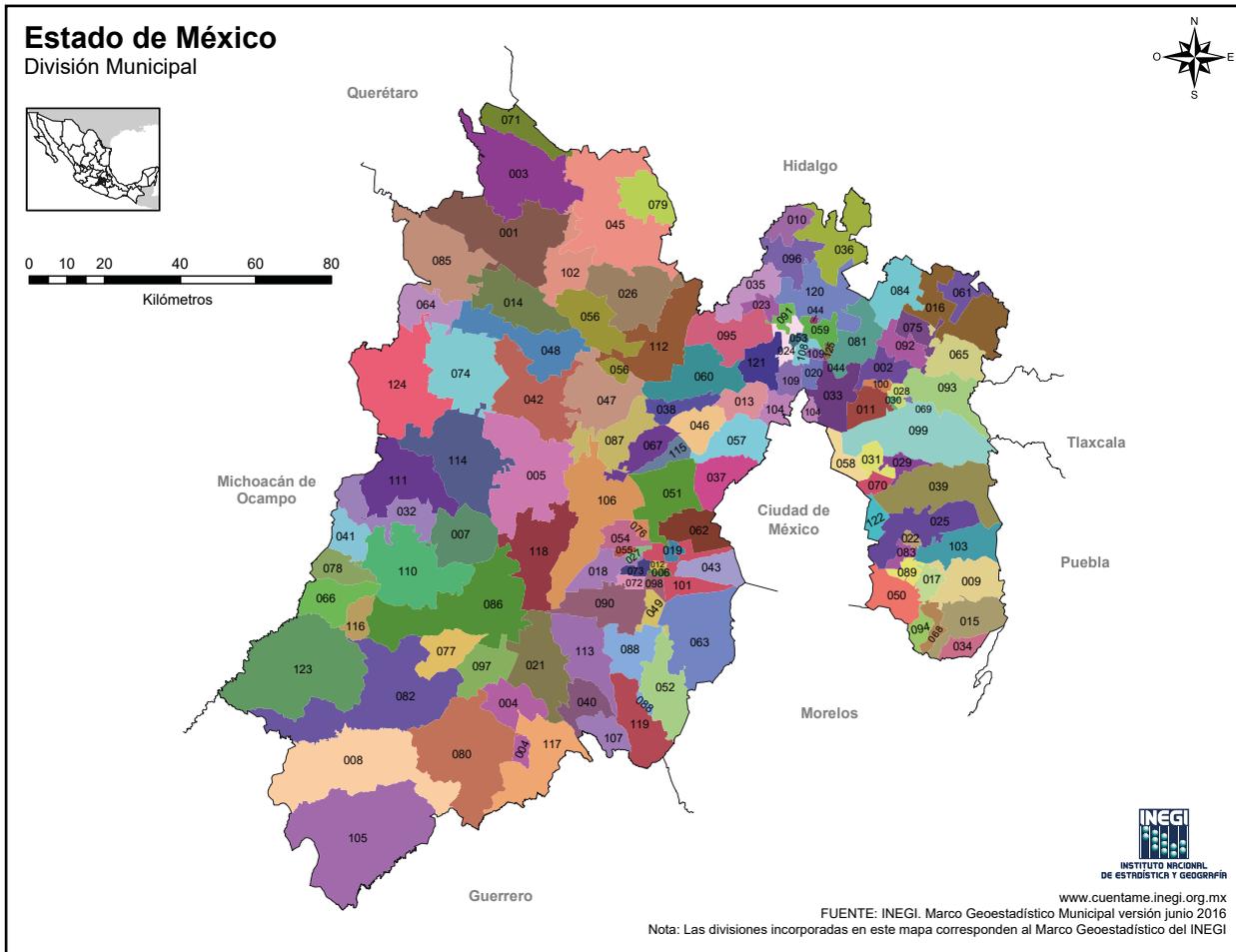
001 Acatic	044 Ixtlahuacán de los Membrillos	087 Tecalitlán
002 Acatlán de Juárez	045 Ixtlahuacán del Río	088 Tecolotlán
003 Ahualulco de Mercado	046 Jalostotitlán	089 Techaluta de Montenegro
004 Amacueca	047 Jamay	090 Tenamaxtlán
005 Amatitán	048 Jesús María	091 Teocaltiche
006 Ameca	049 Jilotlán de los Dolores	092 Teocuitatlán de Corona
007 San Juanito de Escobedo	050 Jocotepec	093 Tepatitlán de Morelos
008 Arandas	051 Juanacatlán	094 Tequila
009 El Arenal	052 Juchitlán	095 Teuchitlán
010 Atemajac de Brizuela	053 Lagos de Moreno	096 Tizapán el Alto
011 Atengo	054 El Limón	097 Tlajomulco de Zúñiga
012 Atenguillo	055 Magdalena	098 Tlaquepaque
013 Atotonilco el Alto	056 Santa María del Oro	099 Tolimán
014 Atoyac	057 La Manzanilla de la Paz	100 Tomatlán
015 Autlán de Navarro	058 Mascota	101 Tonalá
016 Ayotlán	059 Mazamitla	102 Tonaya
017 Ayutla	060 Mexicacán	103 Tonila
018 La Barca	061 Mezquitic	104 Totatiche
019 Bolaños	062 Mixtlán	105 Tototlán
020 Cabo Corrientes	063 Ocotlán	106 Tuxcacuesco
021 Casimiro Castillo	064 Ojuelos de Jalisco	107 Tuxcueca
022 Cihuatlán	065 Pihuamo	108 Tuxpan
023 Zapotlán El Grande	066 Poncitlán	109 Unión de San Antonio
024 Cocula	067 Puerto Vallarta	110 Unión de Tula
025 Colotlán	068 Villa Purificación	111 Valle de Guadalupe
026 Concepción de Buenos Aires	069 Quitupan	112 Valle de Juárez
027 Cuautitlán de García Barragán	070 El Salto	113 San Gabriel
028 Cuautla	071 San Cristóbal de la Barranca	114 Villa Corona
029 Cuquió	072 San Diego de Alejandría	115 Villa Guerrero
030 Chapala	073 San Juan de los Lagos	116 Villa Hidalgo
031 Chimaltitán	074 San Julián	117 Cañadas de Obregón
032 Chiquilistlán	075 San Marcos	118 Yahualica de González Gallo
033 Degollado	076 San Martín de Bolaños	119 Zacoalco de Torres
034 Ejutla	077 San Martín Hidalgo	120 Zapopan
035 Encarnación de Díaz	078 San Miguel el Alto	121 Zapotiltic
036 Etzatlán	079 Gómez Farías	122 Zapotitlán de Vadillo
037 El Grullo	080 San Sebastián del Oeste	123 Zapotlán del Rey
038 Guachinango	081 Santa María de los Ángeles	124 Zapotlanejo
039 Guadalajara	082 Sayula	125 San Ignacio Cerro Gordo
040 Hostotipaquillo	083 Tala	
041 Huejúcar	084 Talpa de Allende	
042 Huejuquilla el Alto	085 Tamazula de Gordiano	
043 La Huerta	086 Tapalpa	



www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



## Estado de México

### División municipal

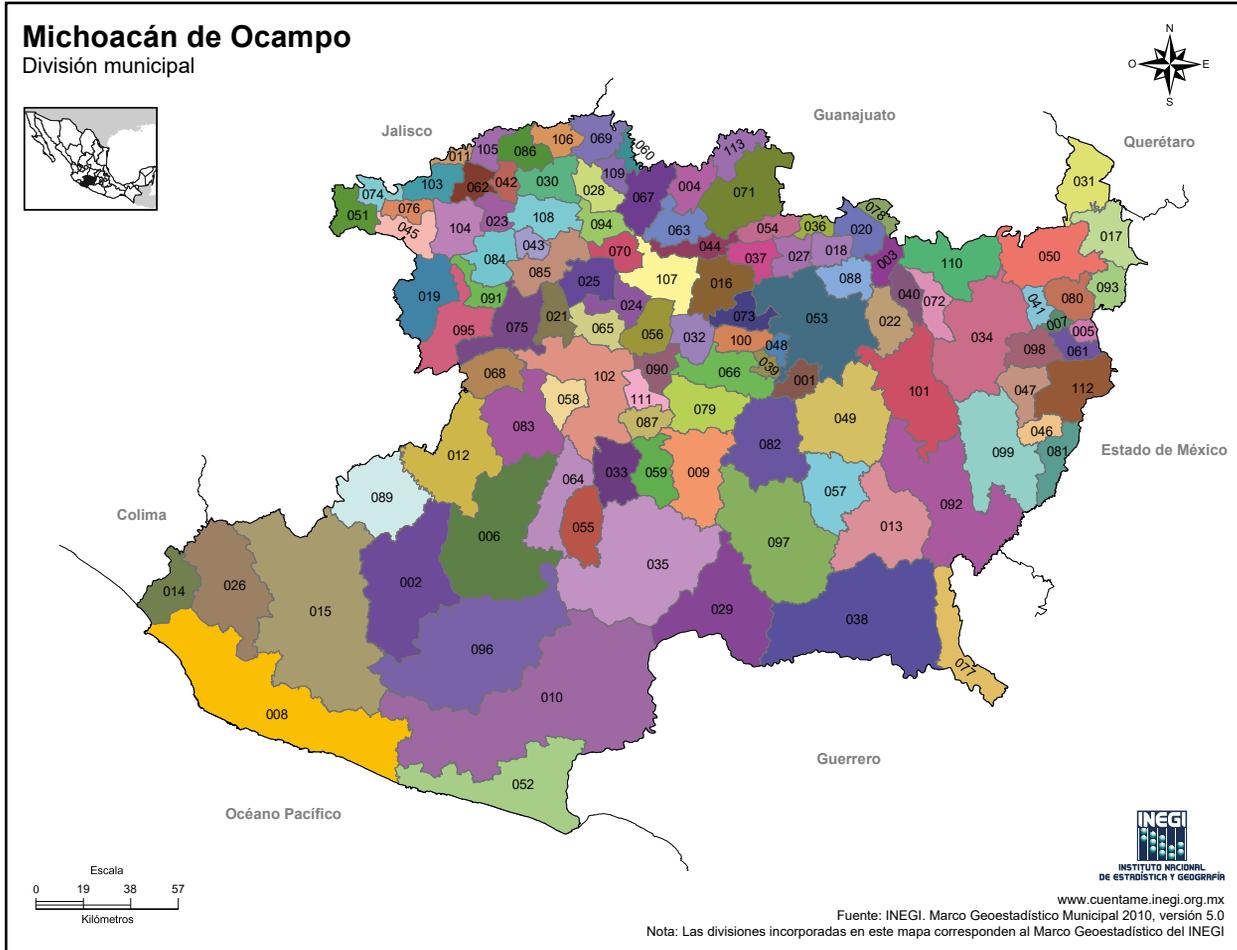
001 Acambay	043 Xalatlaco	086 Temascaltepec
002 Acolman	044 Jaltenco	087 Temoaya
003 Aculco	045 Jilotepec	088 Tenancingo
004 Almoloya de Alquisiras	046 Jilotzingo	089 Tenango del Aire
005 Almoloya de Juárez	047 Jiquipilco	090 Tenango del Valle
006 Almoloya del Río	048 Jocotitlán	091 Teoloyucán
007 Amanalco	049 Joquicingo	092 Teotihuacán
008 Amatepec	050 Juchitepec	093 Tepetlaoxtoc
009 Amecameca	051 Lerma	094 Tepetlaxpa
010 Apaxco	052 Malinalco	095 Tepetzotlán
011 Atenco	053 Melchor Ocampo	096 Tequixquiac
012 Atizapán	054 Metepec	097 Texcaltitlán
013 Atizapán de Zaragoza	055 Mexicaltzingo	098 Texcalyacac
014 Atlacomulco	056 Morelos	099 Texcoco
015 Atlautla	057 Naucalpan de Juárez	100 Tezoyuca
016 Axapusco	058 Nezahualcóyotl	101 Tianguistenco
017 Ayapango	059 Nextlalpan	102 Timilpan
018 Calimaya	060 Nicolás Romero	103 Tlalmanalco
019 Capulhuac	061 Nopaltepec	104 Tlalnepantla de Baz
020 Coacalco de Berriozábal	062 Ocoyoacac	105 Tlatlaya
021 Coatepec Harinas	063 Ocuilán	106 Toluca
022 Cocotitlán	064 El Oro	107 Tonatico
023 Coyotepec	065 Otumba	108 Tultepec
024 Cuautitlán	066 Otzoloapan	109 Tultitlán
025 Chalco	067 Otzolotepec	110 Valle de Bravo
026 Chapa de Mota	068 Ozumba	111 Villa de Allende
027 Chapultepec	069 Papalotla	112 Villa del Carbón
028 Chiautla	070 La Paz	113 Villa Guerrero
029 Chicoloapan	071 Polotitlán	114 Villa Victoria
030 Chiconcuac	072 Rayón	115 Xonacatlán
031 Chimalhuacán	073 San Antonio la Isla	116 Zacazonapan
032 Donato Guerra	074 San Felipe del Progreso	117 Zacualpan
033 Ecatepec de Morelos	075 San Martín de las Pirámides	118 Zinacantepec
034 Ecatzingo	076 San Mateo Atenco	119 Zumpahuacán
035 Huehuetoca	077 San Simón de Guerrero	120 Zumpango
036 Hueyoxtla	078 Santo Tomás	121 Cuautitlán Izcalli
037 Huixquilucan	079 Soyaniquilpan de Juárez	122 Valle de Chalco Solidaridad
038 Isidro Fabela	080 Sultepec	123 Luvianos
039 Ixtapaluca	081 Tecámac	124 San José del Rincón
040 Ixtapan de la Sal	082 Tejupilco	125 Tonanitla
041 Ixtapan del Oro	083 Temamatla	
042 Ixtlahuaca	084 Temascalapa	
	085 Temascalcingo	



www.cuentame.inegi.org.mx

FUENTE: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal versión junio 2016

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



## Michoacán de Ocampo

### División municipal

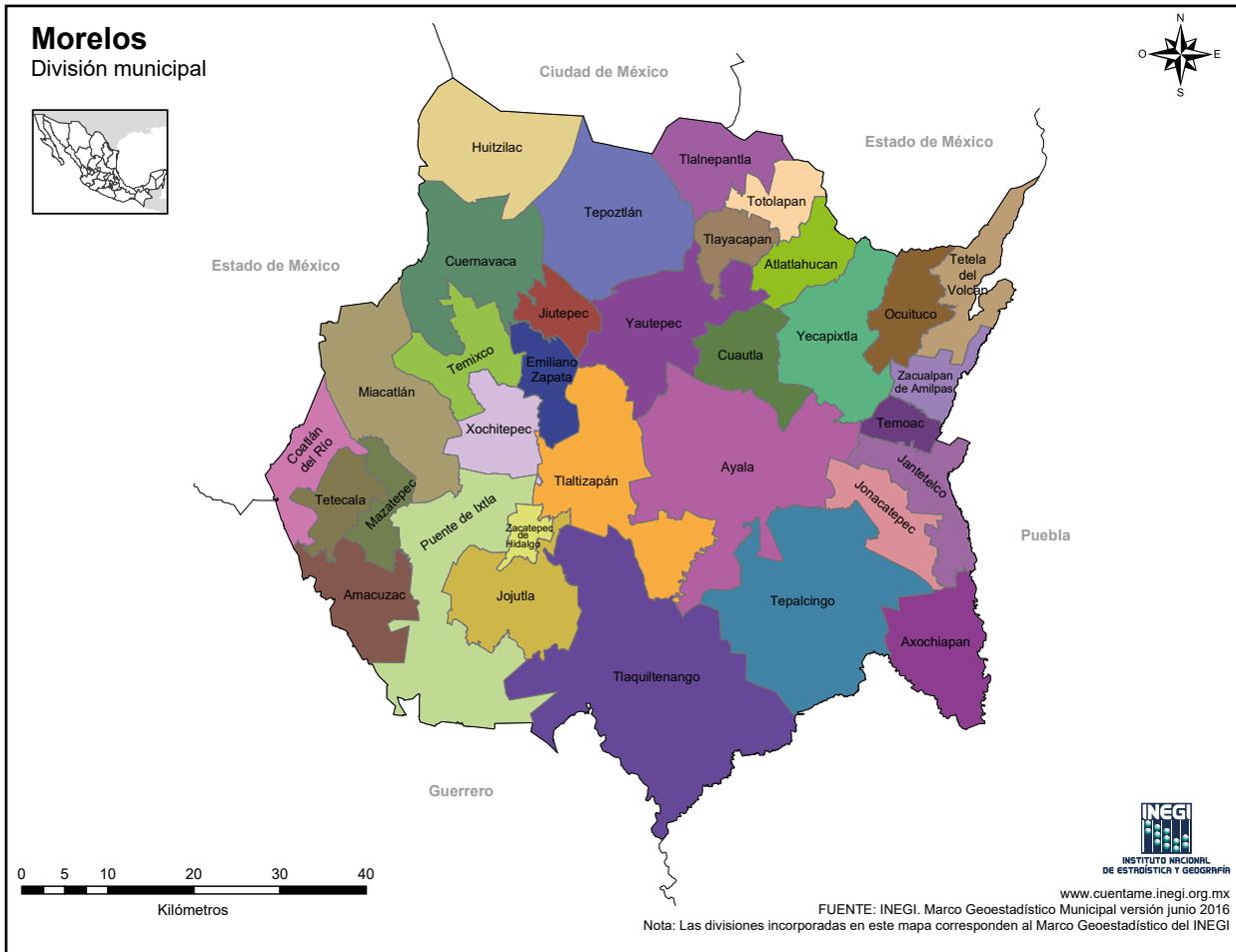
001 Acuitzio	039 Huiramba	079 Salvador Escalante
002 Aguililla	040 Indaparapeo	080 Senguio
003 Alvaro Obregón	041 Irimbo	081 Susupuato
004 Angamacutiro	042 Ixtlán	082 Tacámbaro
005 Angangueo	043 Jacona	083 Tancitaro
006 Apatzingán	044 Jiménez	084 Tangamandapio
007 Aporo	045 Jiquilpan	085 Tangancicuaro
008 Aquila	046 Juárez	086 Tanhuato
009 Ario	047 Jungapeo	087 Taretan
010 Arteaga	048 Lagunillas	088 Tarímbaro
011 Briseñas	049 Madero	089 Tepalcatepec
012 Buenavista	050 Maravatío	090 Tingambato
013 Carácuaro	051 Marcos Castellanos	091 Tingüindín
014 Coahuayana	052 Lázaro Cárdenas	092 Tiquicheo de Nicolás Romero
015 Coalcomán de Vázquez Pallares	053 Morelia	093 Tlalpujahuá
016 Coeneo	054 Morelos	094 Tlazazalca
017 Contepec	055 Múgica	095 Tocumbo
018 Copándaro	056 Nahuatzen	096 Tumbiscatío
019 Cotija	057 Nocupétaro	097 Turicato
020 Cuitzeo	058 Nuevo Parangaricutiro	098 Tuxpan
021 Charapan	059 Nuevo Urecho	099 Tuzantla
022 Charo	060 Numarán	100 Tzintzuntzan
023 Chavinda	061 Ocampo	101 Tzitzio
024 Cherán	062 Pajacuarán	102 Uruapan
025 Chilchota	063 Panindícuaro	103 Venustiano Carranza
026 Chinicuila	064 Parácuaro	104 Villamar
027 Chucándiro	065 Paracho	105 Vista Hermosa
028 Churintzio	066 Pátzcuaro	106 Yurécuaro
029 Churumuco	067 Penjamillo	107 Zacapu
030 Ecuandureo	068 Peribán	108 Zamora
031 Epitacio Huerta	069 La Piedad	109 Zináparo
032 Erongarícuaro	070 Purépero	110 Zinapécuaro
033 Gabriel Zamora	071 Puruándiro	111 Ziracuaretiro
034 Hidalgo	072 Queréndaro	112 Zitácuaro
035 La Huacana	073 Quiroga	113 José Sixto Verduzco
036 Huandacareo	074 Cojumatlán de Régules	
037 Huaniqueo	075 Los Reyes	
038 Huetamo	076 Sahuayo	
	077 San Lucas	
	078 Santa Ana Maya	



www.cuentame.inegi.org.mx

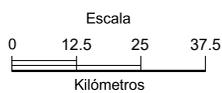
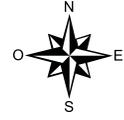
Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



# Nayarit

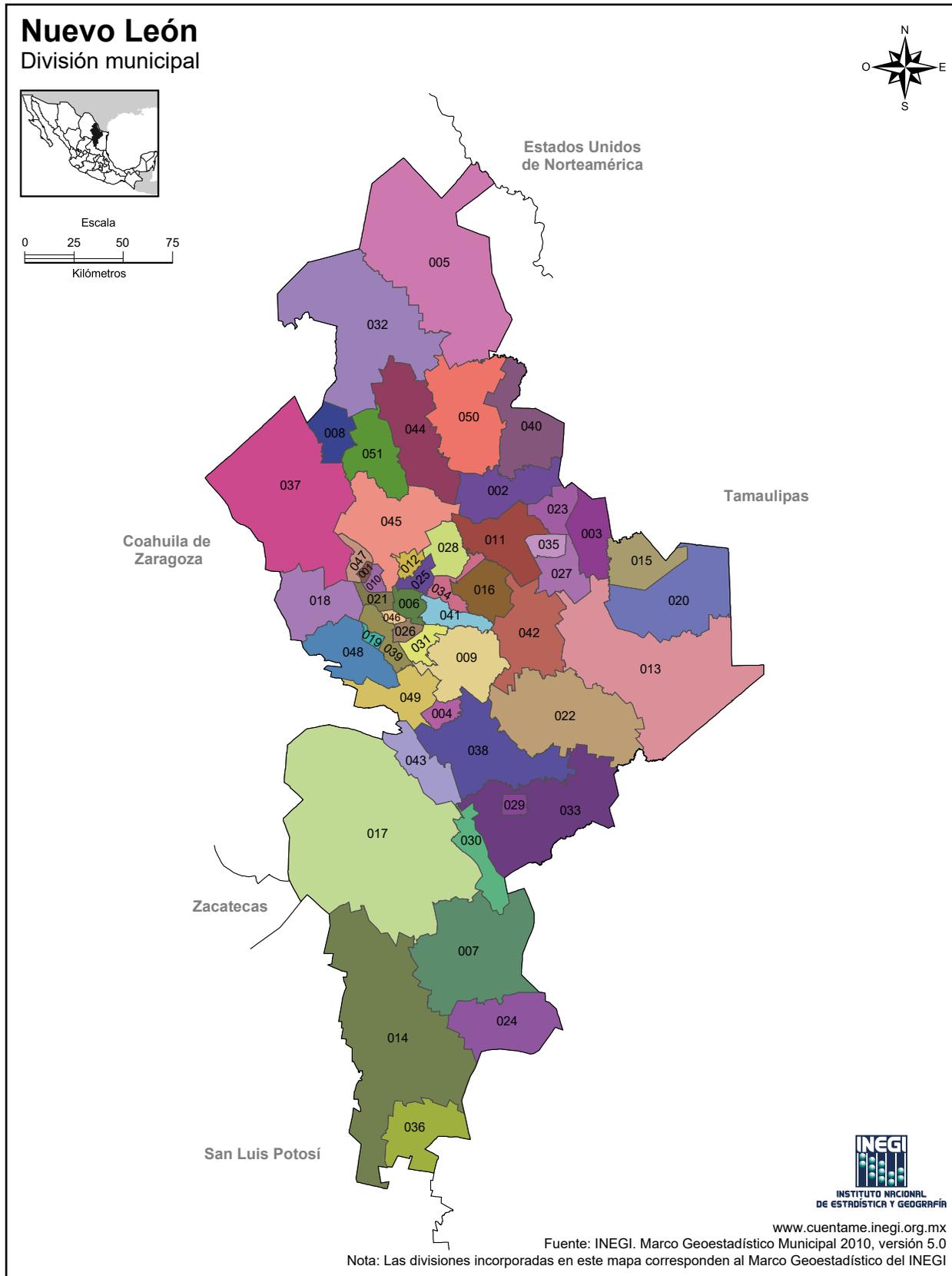
División municipal



www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

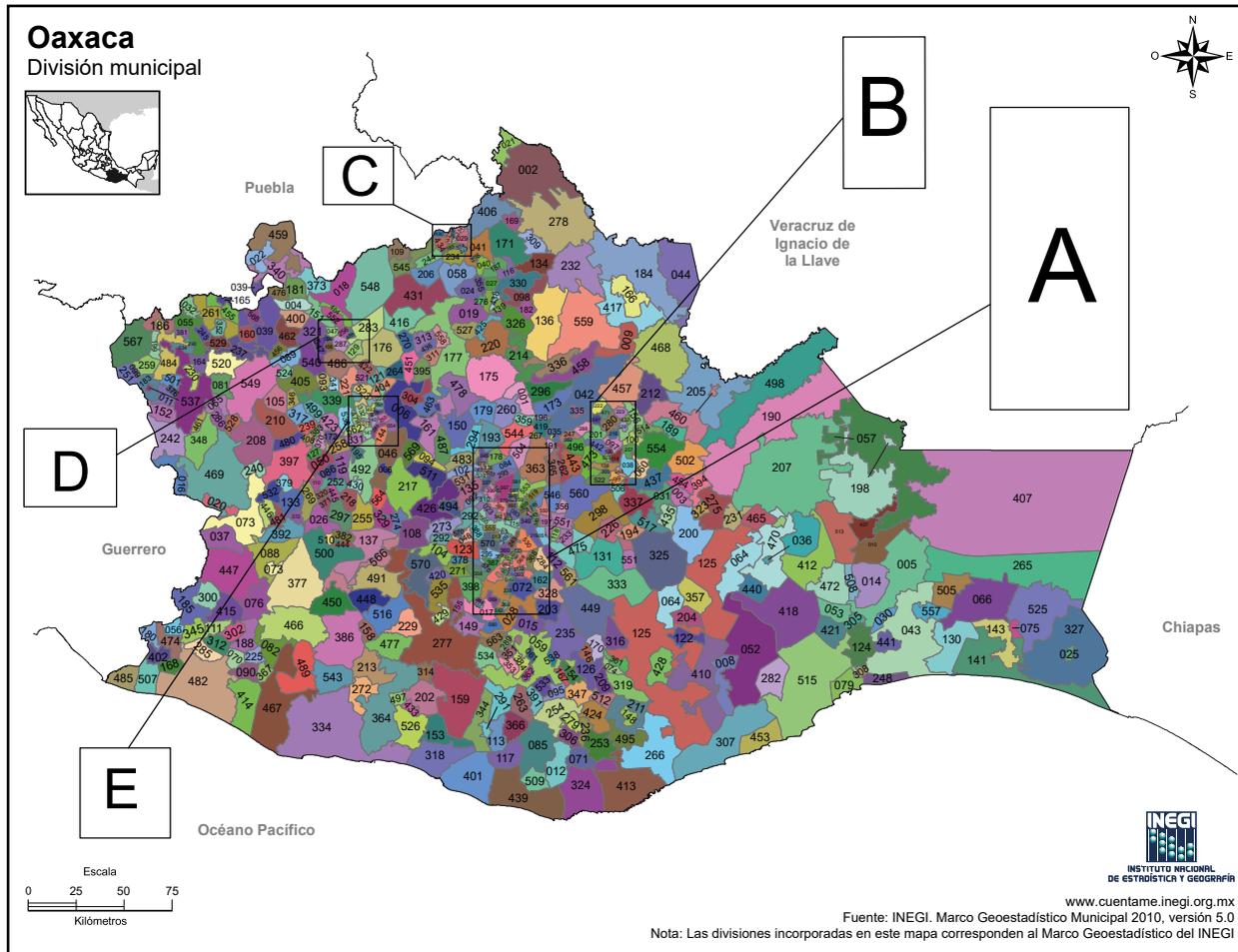
Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



**Nuevo León**

División municipal

001 Abasolo	031 Juárez
002 Agualeguas	032 Lampazos de Naranjo
003 Los Aldamas	033 Linares
004 Allende	034 Marín
005 Anáhuac	035 Melchor Ocampo
006 Apodaca	036 Mier y Noriega
007 Aramberri	037 Mina
008 Bustamante	038 Montemorelos
009 Cadereyta Jiménez	039 Monterrey
010 Carmen	040 Parás
011 Cerralvo	041 Pesquería
012 Ciénega de Flores	042 Los Ramones
013 China	043 Rayones
014 Dr. Arroyo	044 Sabinas Hidalgo
015 Dr. Coss	045 Salinas Victoria
016 Dr. González	046 San Nicolás de los Garza
017 Galeana	047 Hidalgo
018 García	048 Santa Catarina
019 San Pedro Garza García	049 Santiago
020 Gral. Bravo	050 Vallecillo
021 Gral. Escobedo	051 Villaldama
022 Gral. Terán	
023 Gral. Treviño	
024 Gral. Zaragoza	
025 Gral. Zuazua	
026 Guadalupe	
027 Los Herreras	
028 Higuera	
029 Hualahuises	
030 Iturbide	

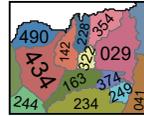


### Oaxaca

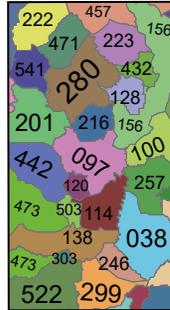
División municipal



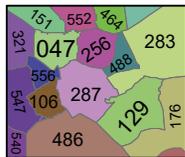
C



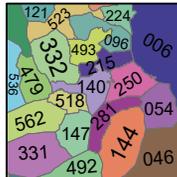
B



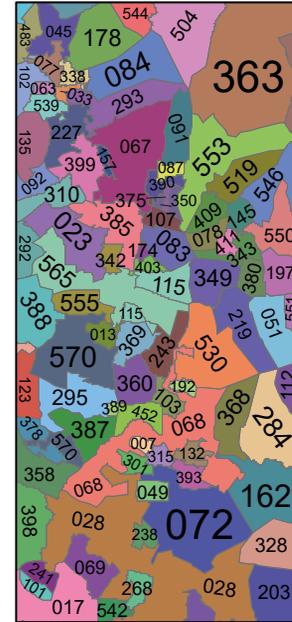
D



E



A



www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI

**Oaxaca**

**División municipal**

001	Abejones	050	Magdalena Peñasco	103	San Antonino Castillo Velasco	156	San Ildefonso Villa Alta
002	Acatlán de Pérez Figueroa	051	Magdalena Teitipac	104	San Antonino el Alto	157	San Jacinto Amilpas
003	Asunción Cacalotepec	052	Magdalena Tequisistlán	105	San Antonino Monte Verde	158	San Jacinto Tlacotepec
004	Asunción Cuyotepeji	053	Magdalena Tlacotepec	106	San Antonio Acutla	159	San Jerónimo Coatlán
005	Asunción Ixtaltepec	054	Magdalena Zahuatlán	107	San Antonio de la Cal	160	San Jerónimo Silacayoapilla
006	Asunción Nochistlán	055	Mariscala de Juárez	108	San Antonio Huitepec	161	San Jerónimo Sosola
007	Asunción Ocotlán	056	Mártires de Tacubaya	109	San Antonio Nanahuatipam	162	San Jerónimo Taviche
008	Asunción Tlacotalilla	057	Matías Romero Avendaño	110	San Antonio Sinicahua	163	San Jerónimo Tecóatl
009	Ayotzintepic	058	Mazatlán Villa de Flores	111	San Antonio Tepetlapa	164	San Jorge Nuchita
010	El Barrio de la Soledad	059	Miahuatlán de Porfirio Díaz	112	San Baltazar Chichicápam	165	San José Ayuquila
011	Calihualá	060	Mixistlán de la Reforma	113	San Baltazar Loxicha	166	San José Chiltepec
012	Candelaria Loxicha	061	Monjas	114	San Baltazar Yatzachi el Bajo	167	San José del Peñasco
013	Ciénega de Zimatlán	062	Natividad	115	San Bartolo Coyotepec	168	San José Estancia Grande
014	Ciudad Ixtepec	063	Nazareno Etla	116	San Bartolomé Ayautla	169	San José Independencia
015	Coatecas Altas	064	Nejapa de Madero	117	San Bartolomé Loxicha	170	San José Lachiguiri
016	Coicoyán de las Flores	065	Ixpantepec Nieves	118	San Bartolomé Quialana	171	San José Tenango
017	La Compañía	066	Santiago Nilttepec	119	San Bartolomé Yucuañe	172	San Juan Achiutla
018	Concepción Buenavista	067	Oaxaca de Juárez	120	San Bartolomé Zoogocho	173	San Juan Atepec
019	Concepción Pápalo	068	Ocotlán de Morelos	121	San Bartolo Soyaltepec	174	Ánimas Trujano
020	Constancia del Rosario	069	La Pe	122	San Bartolo Yautepic	175	San Juan Bautista Atatlahuaca
021	Cosolapa	070	Pinotepa de Don Luis	123	San Bernardo Mixtepec	176	San Juan Bautista Coixtlahuaca
022	Cosoltepec	071	Pluma Hidalgo	124	San Blas Atempa	177	San Juan Bautista Cuicatlán
023	Cuilápam de Guerrero	072	San José del Progreso	125	San Carlos Yautepic	178	San Juan Bautista Guelache
024	Cuyamecalco Villa de Zaragoza	073	Putla Villa de Guerrero	126	San Cristóbal Amatlán	179	San Juan Bautista Jayacatlán
025	Chahuítes	074	Santa Catarina Quiquiritani	127	San Cristóbal Amoltepec	180	San Juan Bautista Lo de Soto
026	Chalcatongo de Hidalgo	075	Reforma de Pineda	128	San Cristóbal Lachirioag	181	San Juan Bautista Suchitepec
027	Chiquihuitán de Benito Juárez	076	La Reforma	129	San Cristóbal Suchixtlahuaca	182	San Juan Bautista Tlacatzintepec
028	Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo	077	Reyes Etla	130	San Dionisio del Mar	183	San Juan Bautista Tlachichilco
029	Eloxochitlán de Flores Magón	078	Rojas de Cuauhtémoc	131	San Dionisio Ocotepic	184	San Juan Bautista Tuxtepec
030	El Espinal	079	Salina Cruz	132	San Dionisio Ocotlán	185	San Juan Cacahuatpec
031	Tamazulápam del Espíritu Santo	080	San Agustín Amatengo	133	San Esteban Atatlahuaca	186	San Juan Cieneguilla
032	Fresnillo de Trujano	081	San Agustín Aterango	134	San Felipe Jalapa de Díaz	187	San Juan Coatzacoapam
033	Guadalupe Etla	082	San Agustín Chayuco	135	San Felipe Tejalápam	188	San Juan Colorado
034	Guadalupe de Ramírez	083	San Agustín de las Juntas	136	San Felipe Usila	189	San Juan Comaltepec
035	Guelatao de Juárez	084	San Agustín Etla	137	San Francisco Cahuaçuá	190	San Juan Cotzocón
036	Guevea de Humboldt	085	San Agustín Loxicha	138	San Francisco Cajonos	191	San Juan Chicomezúchil
037	Mesones Hidalgo	086	San Agustín Tlacotepec	139	San Francisco Chapulapa	192	San Juan Chilteca
038	Villa Hidalgo	087	San Agustín Yatarení	140	San Francisco Chindúa	193	San Juan del Estado
039	Heroica Ciudad de Huajuapán de León	088	San Andrés Cabecera Nueva	141	San Francisco del Mar	194	San Juan del Río
040	Huautepic	089	San Andrés Dinicuiti	142	San Francisco Huehuetlán	195	San Juan Diuxi
041	Huautla de Jiménez	090	San Andrés Huaxpaltepec	143	San Francisco Ixhuatán	196	San Juan Evangelista Analco
042	Ixtlán de Juárez	091	San Andrés Huayápam	144	San Francisco Jaltepetongo	197	San Juan Guelavía
043	Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza	092	San Andrés Ixtlahuaca	145	San Francisco Lachigolá	198	San Juan Guichicovi
044	Loma Bonita	093	San Andrés Lagunas	146	San Francisco Logueche	199	San Juan Ihualtepec
045	Magdalena Apasco	094	San Andrés Nuxiño	147	San Francisco Nuxaño		
046	Magdalena Jaltepec	095	San Andrés Paxtlán	148	San Francisco Ozolotepec		
047	Santa Magdalena Jicotlán	096	San Andrés Sinaxtla	149	San Francisco Sola		
048	Magdalena Mixtepec	097	San Andrés Solaga	150	San Francisco Telixtlahuaca		
049	Magdalena Ocotlán	098	San Andrés Teotilápam	151	San Francisco Teopan		
		099	San Andrés Tepetlapa	152	San Francisco Tlapancingo		
		100	San Andrés Yaá	153	San Gabriel Mixtepec		
		101	San Andrés Zabache	154	San Ildefonso Amatlán		
		102	San Andrés Zautla	155	San Ildefonso Sola		



www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI

## Oaxaca

### División municipal

200	San Juan Juchitán Mixes	249	San Mateo Yoloxochitlán	302	San Pedro Atoyac	355	Santa Ana Cuauhtémoc
201	San Juan Juchitán Vijanos	250	San Mateo Etlatongo	303	San Pedro Cajonos	356	Santa Ana del Valle
202	San Juan Lachao	251	San Mateo Nejápam	304	San Pedro Coxcattepec Cántaros	357	Santa Ana Tavela
203	San Juan Lachigalla	252	San Mateo Peñasco	305	San Pedro Comitancillo	358	Santa Ana Tlapacoyán
204	San Juan Lajarcia	253	San Mateo Piñas	306	San Pedro el Alto	359	Santa Ana Yareni
205	San Juan Lalana	254	San Mateo Río Hondo	307	San Pedro Huamelula	360	Santa Ana Zegache
206	San Juan de los Cués	255	San Mateo Sindihui	308	San Pedro Huilotepec	361	Santa Catalina Quierí
207	San Juan Mazatlán	256	San Mateo Tlapitepec	309	San Pedro Ixcatlán	362	Santa Catarina Cuixtla
208	San Juan Mixtepec -Dto. 08 -	257	San Melchor Betaza	310	San Pedro Ixtlahuaca	363	Santa Catarina Ixtepeji
209	San Juan Mixtepec -Dto. 26 -	258	San Miguel Achiutla	311	San Pedro Jaltepetongo	364	Santa Catarina Juchitán
210	San Juan Numí	259	San Miguel Ahuehuetitlán	312	San Pedro Jicayán	365	Santa Catarina Lachatao
211	San Juan Ozolotepec	260	San Miguel Aloápam	313	San Pedro Jocotipac	366	Santa Catarina Mechoacán
212	San Juan Petlapa	261	San Miguel Amatitlán	314	San Pedro Juchatengo	368	Santa Catarina Minas
213	San Juan Quiahije	262	San Miguel Amatlán	315	San Pedro Mártir	369	Santa Catarina Quiané
214	San Juan Quiotepec	263	San Miguel Coatlán	316	San Pedro Mártir Quiéchapa	370	Santa Catarina Tayata
215	San Juan Sayulitepec	264	San Miguel Chichahua	317	San Pedro Mártir Yucuxaco	371	Santa Catarina Ticuá
216	San Juan Tabaa	265	San Miguel Chimalapa	318	San Pedro Mixtepec -Dto. 22 -	372	Santa Catarina Yosonotú
217	San Juan Tamazola	266	San Miguel del Puerto	319	San Pedro Mixtepec -Dto. 26 -	373	Santa Catarina Zapotitlán
218	San Juan Teita	267	San Miguel del Río	320	San Pedro Molinos	374	Santa Cruz Amilpas
219	San Juan Teitipac	268	San Miguel Ejutla	321	San Pedro Nopala	376	Santa Cruz de Bravo
220	San Juan Tepexiula	269	San Miguel el Grande	322	San Pedro Ocotepetlán	377	Santa Cruz Ilundujia
221	San Juan Teposcolula	270	San Miguel Huautla	323	San Pedro Pochutla	378	Santa Cruz Mixtepec
222	San Juan Yaeé	271	San Miguel Mixtepec	324	San Pedro Quiatoni	379	Santa Cruz Nundaco
223	San Juan Yatzona	272	San Miguel Panixtlahuaca	325	San Pedro Sochiápam	380	Santa Cruz Papalutla
224	San Juan Yucuita	273	San Miguel Peras	326	San Pedro Tapanatepec	381	Santa Cruz Tacachuca de Mina
225	San Lorenzo	274	San Miguel Piedras	327	San Pedro Taviche	382	Santa Cruz Tacahua
226	San Lorenzo Albarradas	275	San Miguel Quetzaltepec	328	San Pedro Teozacoalco	383	Santa Cruz Tayata
227	San Lorenzo Cacatepec	276	San Miguel Santa Flor	329	San Pedro Teutila	384	Santa Cruz Xitla
228	San Lorenzo Cuauhtémoc	277	Villa Sola de Vega	330	San Pedro Tidaá	385	Santa Cruz Xoxocotlán
229	San Lorenzo Texmelucán	278	San Miguel Soyaltepec	331	San Pedro Totitlán	386	Santa Cruz Zenzontepec
230	San Lorenzo Victoria	279	San Miguel Suchixtepec	332	San Pedro Totolápan	387	Santa Gertrudis
231	San Lucas Camotlán	280	Villa Talea de Castro	333	Villa de Tututepec de Melchor Ocampo	388	Santa Inés del Monte
232	San Lucas Ojitlán	281	San Miguel Tecmatlán	334	San Pedro Yaneri	389	Santa Inés Yatzeche
233	San Lucas Quiavini	282	San Miguel Tenango	335	San Pedro Yólox	390	Santa Lucía del Camino
234	San Lucas Zoquiápam	283	San Miguel Tequixtepec	336	San Pedro y San Pablo Ayutla	391	Santa Lucía Miahuatlán
235	San Luis Amatlán	284	San Miguel Tilquiápam	337	Villa de Etla	392	Santa Lucía Monteverde
236	San Marcial Ozolotepec	285	San Miguel Tlacamama	338	San Pedro y San Pablo Teposcolula	393	Santa Lucía Ocotlán
237	San Marcos Arteaga	286	San Miguel Tlacotepec	339	San Pedro Yucunama	394	Santa María Alotepec
238	San Martín de los Cansecos	287	San Miguel Tulancingo	340	San Raymundo Jalpan	395	Santa María la Asunción
239	San Martín Huamelúlpam	288	San Miguel Yotao	341	San Sebastián Abasco	396	Heroica Ciudad de Tlaxiaco
240	San Martín Itunyoso	289	San Nicolás	342	San Sebastián Coatlán	397	Ayoqueco de Aldama
241	San Martín Lachilá	290	San Nicolás Hidalgo	343	San Sebastián Ixcapa	398	
242	San Martín Peras	291	San Pablo Coatlán	344	San Sebastián Nicananduta		
243	San Martín Tilcajete	292	San Pablo Cuatro Venados	345	San Sebastián Río Hondo		
244	San Martín Toxpalán	293	San Pablo Etla	346	San Sebastián Tecmaxtlahuaca		
245	San Martín Zacatepec	294	San Pablo Huitzo	347	San Sebastián Teitipac		
246	San Mateo Cajonos	295	San Pablo Huixtepec	348	San Sebastián Tutla		
247	Capulálpam de Méndez	296	San Pablo Macuilianguis	349	San Simón Almolongo		
248	San Mateo del Mar	297	San Pablo Tlaltepec	350	San Simón Zahuatlán		
		298	San Pablo Villa de Mitla	351	Santa Ana		
		299	San Pablo Yaganiza	352	Santa Ana Ateixtlahuaca		
		300	San Pedro Amuzgos	353			
		301	San Pedro Apóstol	354			



www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI

**Oaxaca**

**División municipal**

399	Santa María Atzompa	448	Santa María Zaniza	501	Santiago Yucuyachi	552	Tlactepec Plumas
400	Santa María Camotlán	449	Santa María Zoquitlán	502	Santiago Zacatepec	553	Tlaxiactac de Cabrera
401	Santa María Colotepec	450	Santiago Amoltepec	503	Santiago Zochila	554	Totontepec Villa de Morelos
402	Santa María Cortijo	451	Santiago Apoala	504	Nuevo Zoquiápam	555	Trinidad Zaachila
403	Santa María Coyotepec	452	Santiago Apóstol	505	Santo Domingo Ingenio	556	La Trinidad Vista Hermosa
404	Santa María Chachoápam	453	Santiago Astata	506	Santo Domingo Albarradas	557	Unión Hidalgo
405	Villa de Chilapa de Díaz	454	Santiago Atitlán	507	Santo Domingo Armenta	558	Valerio Trujano
406	Santa María Chilchotla	455	Santiago Ayuquilla	508	Santo Domingo Chihuitán	559	San Juan Bautista Valle Nacional
407	Santa María Chimalapa	456	Santiago Cacaloxtepec	509	Santo Domingo de Morelos	560	Villa Díaz Ordaz
408	Santa María del Rosario	457	Santiago Camotlán	510	Santo Domingo Ixcatlán	561	Yaxe
409	Santa María del Tule	458	Santiago Comaltepec	511	Santo Domingo Nuxaá	562	Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz
410	Santa María Ecatepec	459	Santiago Chazumba	512	Santo Domingo Ozolotepec	563	Yogana
411	Santa María Guelacé	460	Santiago Choápam	513	Santo Domingo Petapa	564	Yutanduchi de Guerrero
412	Santa María Guienagati	461	Santiago del Río	514	Santo Domingo Roayaga	565	Villa de Zaachila
413	Santa María Huatulco	462	Santiago Huajolotlán	515	Santo Domingo Tehuantepec	566	San Mateo Yucuitindoo
414	Santa María Huazolotitlán	463	Santiago Huauclilla	516	Santo Domingo Teojomulco	567	Zapotitlán Lagunas
415	Santa María Ipalapa	464	Santiago Ihuitlán Plumas	517	Santo Domingo Tepuxtepec	568	Zapotitlán Palmas
416	Santa María Ixcatlán	465	Santiago Ixcuintepec	518	Santo Domingo Tlatayápam	569	Santa Inés de Zaragoza
417	Santa María Jacatepec	466	Santiago Ixtayutla	519	Santo Domingo Tomaltepec	570	Zimatlán de Álvarez
418	Santa María Jalapa del Marqués	467	Santiago Jamiltepec	520	Santo Domingo Tonalá		
419	Santa María Jalteanguis	468	Santiago Jocotepec	521	Santo Domingo Tonaltepec		
420	Santa María Lachixio	469	Santiago Juxtlahuaca	522	Santo Domingo Xagacia		
421	Santa María Mixtequilla	470	Santiago Lachiguiri	523	Santo Domingo Yanhuitlán		
422	Santa María Nativitas	471	Santiago Lalopa	524	Santo Domingo Yodohino		
423	Santa María Nduayaco	472	Santiago Laolaga	525	Santo Domingo Zanatepec		
424	Santa María Ozolotepec	473	Santiago Laxopa	526	Santos Reyes Nopala		
425	Santa María Pápalo	474	Santiago Llano Grande	527	Santos Reyes Pápalo		
426	Santa María Peñoles	475	Santiago Matatlán	528	Santos Reyes Tepejillo		
427	Santa María Petapa	476	Santiago Miltepec	529	Santos Reyes Yucuná		
428	Santa María Quiérolani	477	Santiago Minas	530	Santo Tomás Jalieza		
429	Santa María Sola	478	Santiago Nacaltepec	531	Santo Tomás Mazaltepec		
430	Santa María Tataltepec	479	Santiago Nejapilla	532	Santo Tomás Ocotepec		
431	Santa María Tecomavaca	480	Santiago Nundiche	533	Santo Tomás Tamazulapam		
432	Santa María Temaxcalapa	481	Santiago Nuyod	534	San Vicente Coatlán		
433	Santa María Temaxcaltepec	482	Santiago Pinotepa Nacional	535	San Vicente Lachixio		
434	Santa María Teopoxco	483	Santiago Suchilquiltongo	536	San Vicente Nuñú		
435	Santa María Tepantlali	484	Santiago Tamazola	537	Silacayoápam		
436	Santa María Texcatitlán	485	Santiago Tapextia	538	Sito de Xitlapehua		
437	Santa María Tlahuitoltepec	486	Villa Tejúpam de la Unión	539	Soledad Etla		
438	Santa María Tlaxiactac	487	Santiago Tenango	540	Villa de Tamazulápam del Progreso		
439	Santa María Tonameca	488	Santiago Tepetlapa	541	Tanetze de Zaragoza		
440	Santa María Totolapilla	489	Santiago Tetepec	542	Taniche		
441	Santa María Xadani	490	Santiago Texcalcingo	543	Tataltepec de Valdés		
442	Santa María Yalina	491	Santiago Textitlán	544	Teococuilco de Marcos Pérez		
443	Santa María Yavesía	492	Santiago Tilantongo	545	Teotitlán de Flores Magón		
444	Santa María Yolotepec	493	Santiago Tillo	546	Teotitlán del Valle		
445	Santa María Yosoyúa	494	Santiago Tlazoyaltepec	547	Teotongo		
446	Santa María Yucuhiti	495	Santiago Xanica	548	Tepelmeme Villa de Morelos		
447	Santa María Zacatepec	496	Santiago Xiacuí	549	Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, Cuna de la Independencia de Oaxaca		
		497	Santiago Yaltepec	550	San Jerónimo Tlacoahuaya		
		498	Santiago Yaveo	551	Tlacolula de Matamoros		
		499	Santiago Yolomécatl				
		500	Santiago Yosondúa				



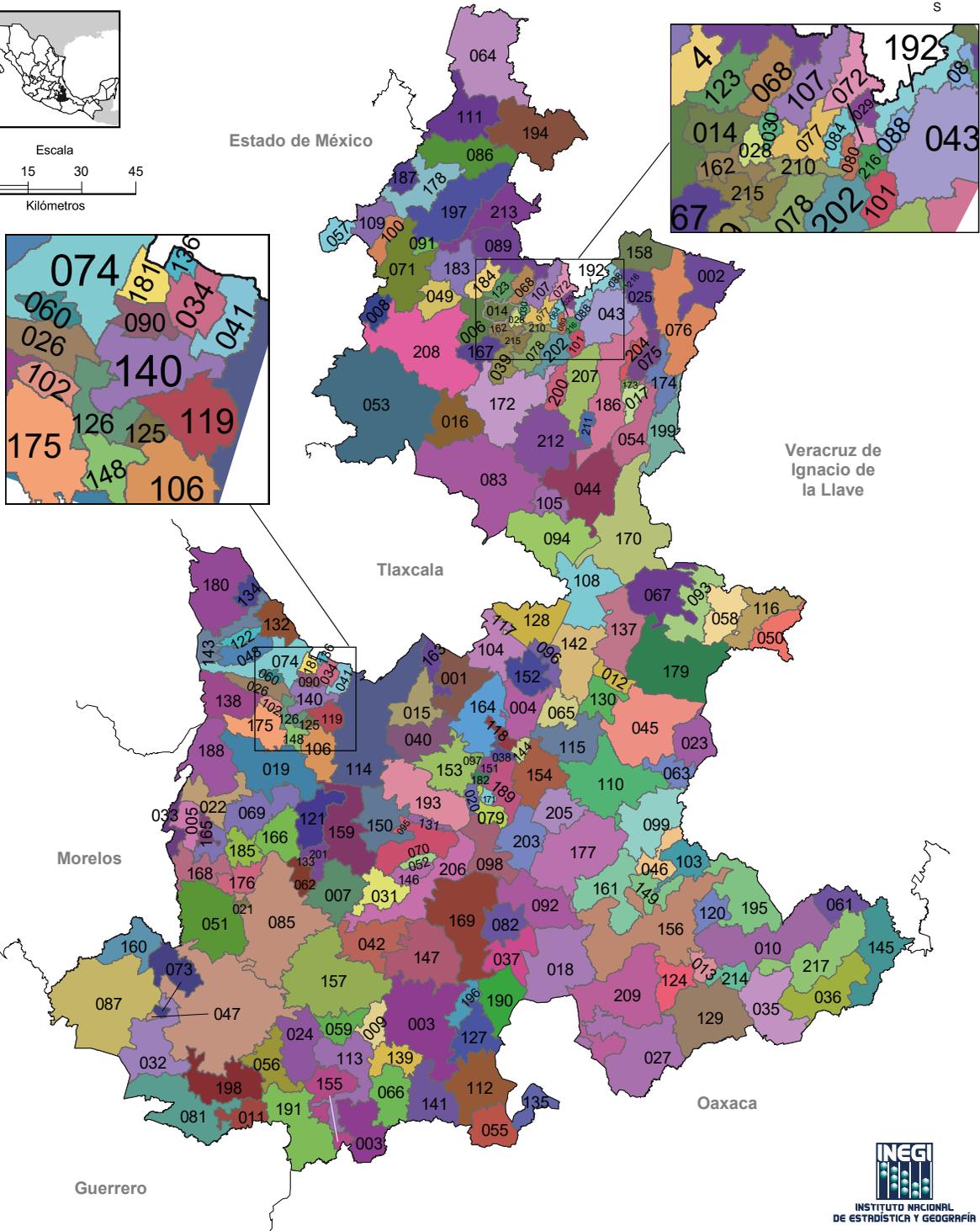
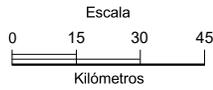
www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI

# Puebla

División municipal



[www.cuentame.inegi.org.mx](http://www.cuentame.inegi.org.mx)

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI

## Puebla

### División Municipal

001 Acajete	051 Chietla	101 Nauzontla
002 Acateno	052 Chigmecatitlán	102 Nealtican
003 Acatlán	053 Chignahuapan	103 Nicolás Bravo
004 Acatzingo	054 Chignautla	104 Nopalucan
005 Acteopan	055 Chila	105 Ocotepec
006 Ahuacatlán	056 Chila de la Sal	106 Ocoyucan
007 Ahuatlán	057 Honey	107 Olintla
008 Ahuazotepec	058 Chilchotla	108 Oriental
009 Ahuehuetitla	059 Chinantla	109 Pahuatlán
010 Ajalpan	060 Domingo Arenas	110 Palmar de Bravo
011 Albino Zertuche	061 Eloxochitlán	111 Pantepec
012 Aljojuca	062 Epatlán	112 Petlalcingo
013 Altepexi	063 Esperanza	113 Piaxtla
014 Amixtlán	064 Francisco Z. Mena	114 Puebla
015 Amozoc	065 General Felipe Ángeles	115 Quecholac
016 Aquixtla	066 Guadalupe	116 Quimixtlán
017 Atempan	067 Guadalupe Victoria	117 Rafael Lara Grajales
018 Atexcal	068 Hermenegildo Galeana	118 Los Reyes de Juárez
019 Atlixco	069 Huaquechula	119 San Andrés Cholula
020 Atoyatempan	070 Huatlatlauca	120 San Antonio Cañada
021 Atzala	071 Huauchinango	121 San Diego la Mesa Tochimiltzingo
022 Atzitzihuacán	072 Huehuetla	122 San Felipe Teotlalcingo
023 Atzitzintla	073 Huehuetlán el Chico	123 San Felipe Tepatlán
024 Axutla	074 Huejotzingo	124 San Gabriel Chilac
025 Ayotoxco de Guerrero	075 Hueyapan	125 San Gregorio Atzompa
026 Calpan	076 Hueytamalco	126 San Jerónimo Tecuanipan
027 Caltepec	077 Hueytlalpan	127 San Jerónimo Xayacatlán
028 Camocuautla	078 Huitzilán de Serdán	128 San José Chiapa
029 Caxhuacan	079 Huitziltepec	129 San José Miahuatlán
030 Coatepec	080 Atlequizayan	130 San Juan Atenco
031 Coatzingo	081 Ixcamilpa de Guerrero	131 San Juan Atzompa
032 Cohetzala	082 Ixcaquixtla	132 San Martín Texmelucan
033 Cohuecán	083 Ixtacamaxitlán	133 San Martín Totoltepec
034 Coronango	084 Ixtepec	134 San Matías Tlalancaleca
035 Coxcatlán	085 Izúcar de Matamoros	135 San Miguel Ixitlán
036 Coyomeapan	086 Jalpan	136 San Miguel Xoxtla
037 Coyotepec	087 Jolalpan	137 San Nicolás Buenos Aires
038 Cuapiaxtla de Madero	088 Jonotla	138 San Nicolás de los Ranchos
039 Cuautempan	089 Jopala	139 San Pablo Anicano
040 Cuautinchán	090 Juan C. Bonilla	140 San Pedro Cholula
041 Cuautlancingo	091 Juan Galindo	141 San Pedro Yeloixtlahuaca
042 Cuayuca de Andrade	092 Juan N. Méndez	142 San Salvador el Seco
043 Cuetzalan del Progreso	093 La fragua	
044 Cuyoaco	094 Libres	
045 Chalchicomula de Sesma	095 La Magdalena Tlatlauquitepec	
046 Chapulco	096 Mazapiltepec de Juárez	
047 Chiautla	097 Mixtla	
048 Chiautzingo	098 Molcaxac	
049 Chiconcuautla	099 Cañada Morelos	
050 Chichiquila	100 Naupan	



www.cuentame.inegi.org.mx

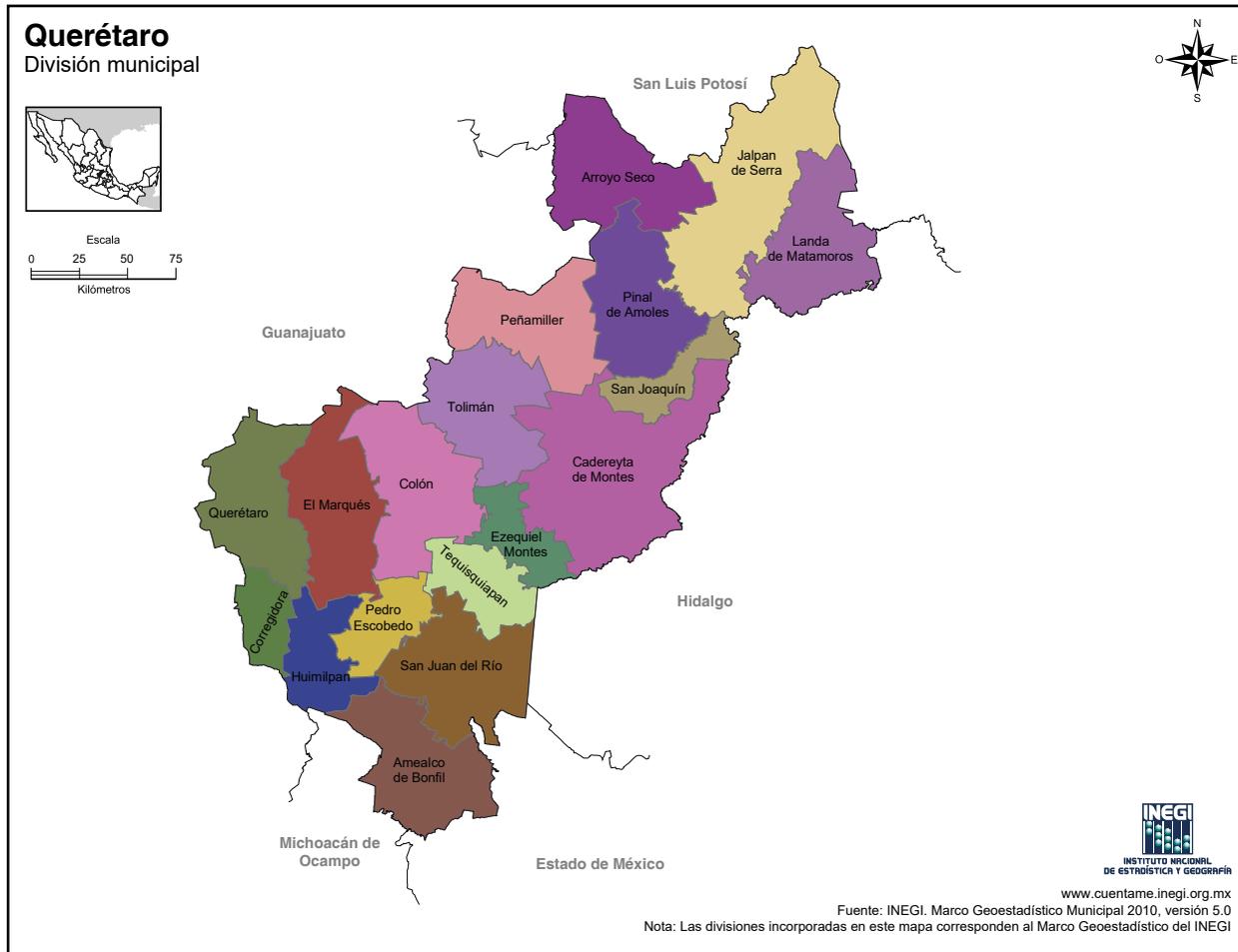
Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

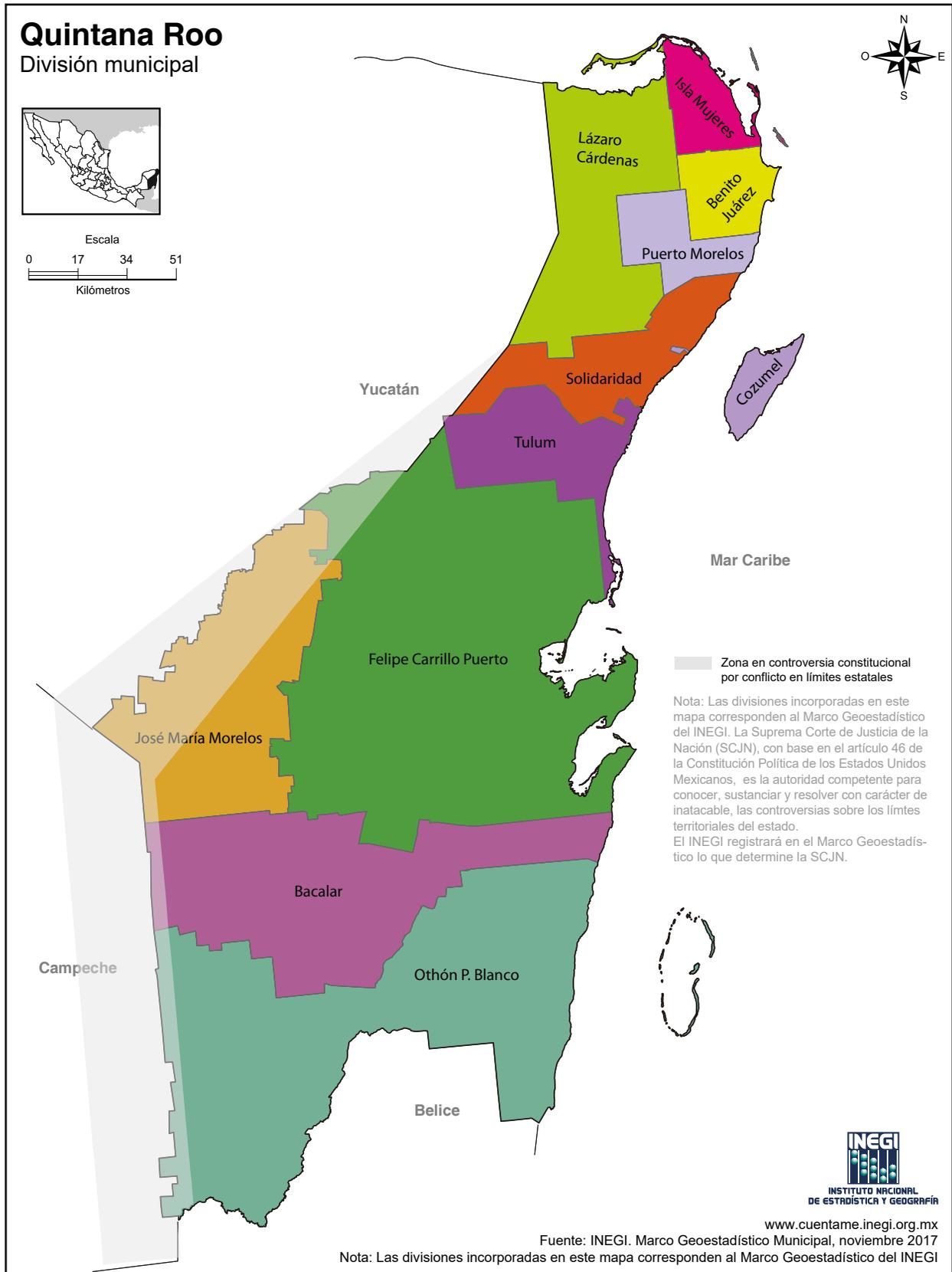
Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI

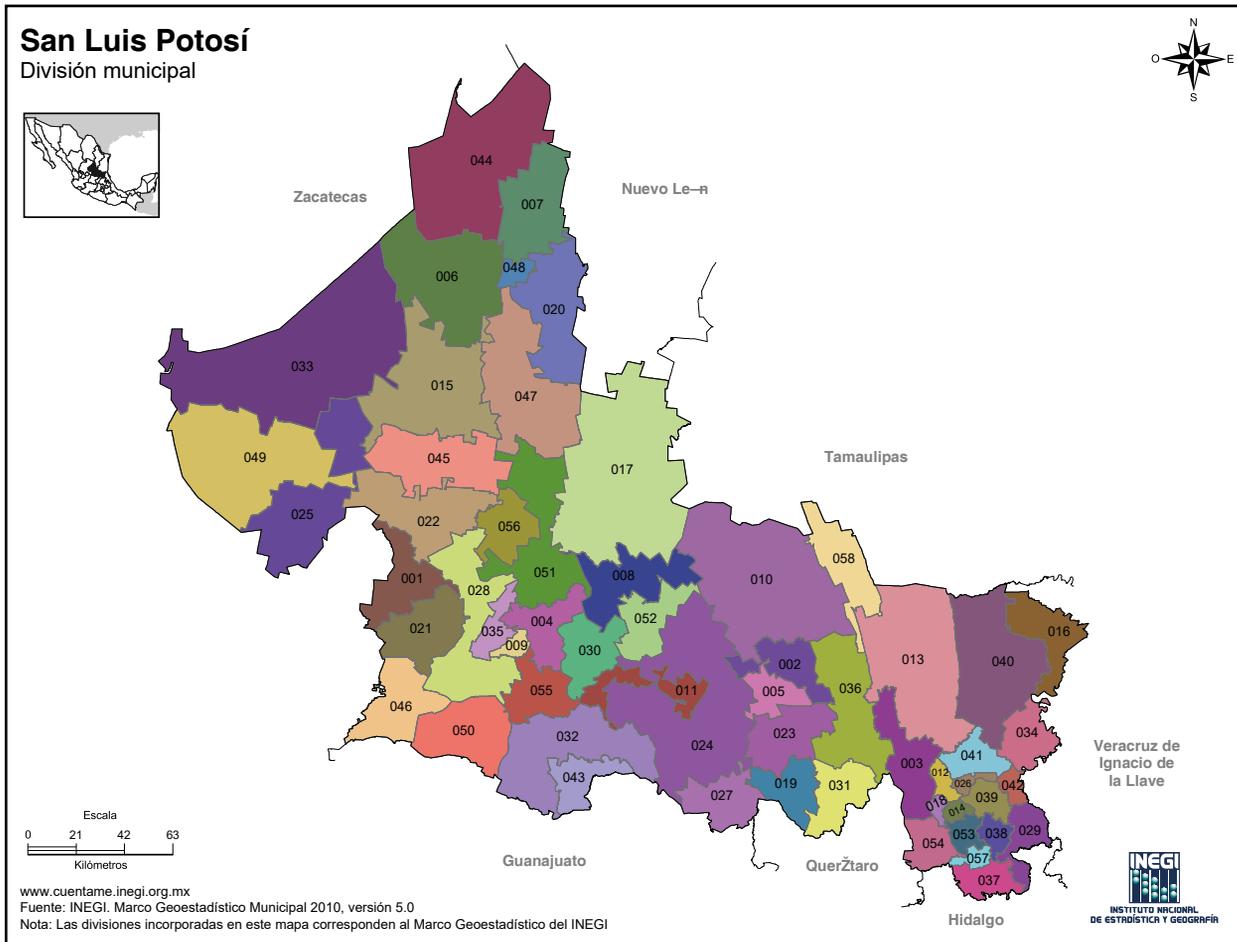
## Puebla

### División Municipal

143	San Salvador el Verde	192	Tuzamapan de Galeana
144	San Salvador Huixcolotla	193	Tzicatlacoyan
145	San Sebastián Tlacotepec	194	Venustiano Carranza
146	Santa Catarina Tlaltempan	195	Vicente Guerrero
147	Santa Inés Ahuatempan	196	Xayacatlán de Bravo
148	Santa Isabel Cholula	197	Xicotepec
149	Santiago Miahuatlán	198	Xicotlán
150	Huehuetlán el Grande	199	Xiutetelco
151	Santo Tomás Hueyotlipan	200	Xochiapulco
152	Soltepec	201	Xochiltepec
153	Tecali de Herrera	202	Xochitlán de Vicente Suárez
154	Tecamachalco	203	Xochitlán Todos Santos
155	Tecomatlán	204	Yaonáhuac
155	Tecomatlán	205	Yehualtepec
156	Tehuacán	206	Zacapala
157	Tehuizingo	207	Zacapoaxtla
158	Tenampulco	208	Zacatlán
159	Teopantlán	209	Zapotitlán
160	Teotlalco	210	Zapotitlán de Méndez
161	Tepanco de López	211	Zaragoza
162	Tepango de Rodríguez	212	Zautla
163	Tepatlatxco de Hidalgo	213	Zihuateutla
164	Tepeaca	214	Zinacatepec
165	Tepemaxalco	215	Zongozotla
166	Tepeojuma	216	Zoquiapan
167	Tepetzintla	216	Zoquiapan
168	Tepexco	217	Zoquitlán
169	Tepexi de Rodríguez		
170	Tepeyahualco		
171	Tepeyahualco de Cuauhtémoc		
172	Tetela de Ocampo		
173	Teteles de Avila Castillo		
174	Teziutlán		
175	Tianguismanalco		
176	Tilapa		
177	Tlacotepec de Benito Juárez		
178	Tlacuilotepec		
179	Tlachichuca		
180	Tlahuapan		
181	Tlaltenango		
182	Tlanepantla		
183	Tlaola		
184	Tlapacoya		
185	Tlapanalá		
186	Tlatlauquitepec		
187	Tlaxco		
188	Tochimilco		
189	Tochtepec		
190	Totoltepec de Guerrero		
191	Tulcingo		







**San Luis Potosí**

## División municipal

001 Ahualulco	037 Tamazunchale
002 Alaquines	038 Tampacán
003 Aquismón	039 Tampamolón Corona
004 Armadillo de los Infante	040 Tamuín
005 Cárdenas	041 Tanlajás
006 Catorce	042 Tanquián de Escobedo
007 Cedral	043 Tierra Nueva
008 Cerritos	044 Vanegas
009 Cerro de San Pedro	045 Venado
010 Ciudad del Maíz	046 Villa de Arriaga
011 Ciudad Fernández	047 Villa de Guadalupe
012 Tancanhuitz	048 Villa de la Paz
013 Ciudad Valles	049 Villa de Ramos
014 Coxcatlán	050 Villa de Reyes
015 Charcas	051 Villa Hidalgo
016 Ebano	052 Villa Juárez
017 Guadalcázar	053 Axtila de Terrazas
018 Huehuetlán	054 Xilitla
019 Lagunillas	055 Zaragoza
020 Matehuala	056 Villa de Arista
021 Mexquitic de Carmona	057 Matlapa
022 Moctezuma	058 El Naranjo
023 Rayón	
024 Rioverde	
025 Salinas	
026 San Antonio	
027 San Ciro de Acosta	
028 San Luis Potosí	
029 San Martín Chalchicuautla	
030 San Nicolás Tolentino	
031 Santa Catarina	
032 Santa María del Río	
033 Santo Domingo	
034 San Vicente Tancuayalab	
035 Soledad de Graciano Sánchez	
036 Tamasopo	

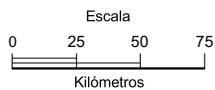
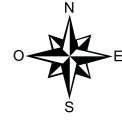


www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI

**Sinaloa**  
 División municipal

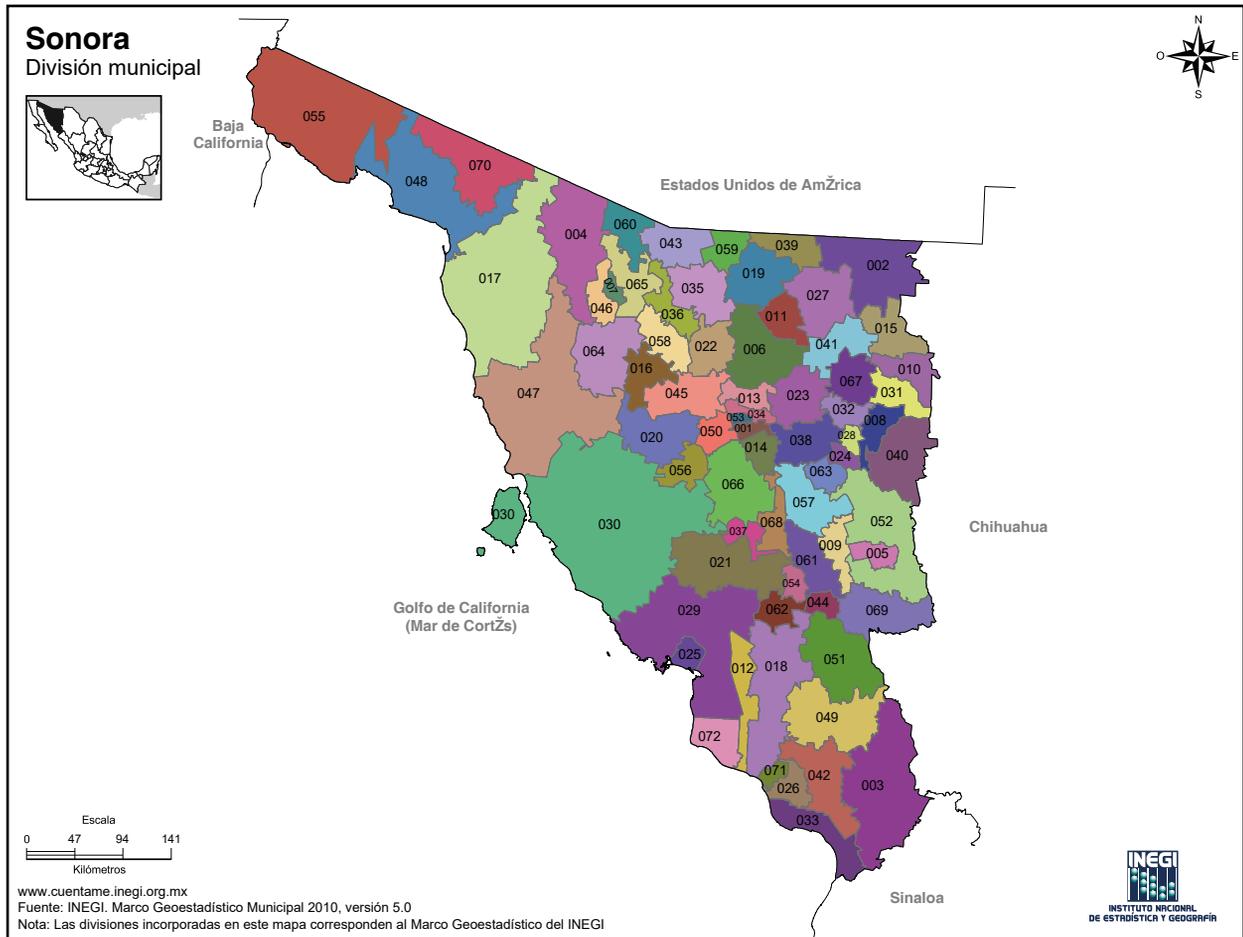


[www.cuentame.inegi.org.mx](http://www.cuentame.inegi.org.mx)

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI





## Sonora

### División municipal

001 Aconchi	038 Moctezuma
002 Agua Prieta	039 Naco
003 Alamos	040 Nácori Chico
004 Altar	041 Nacozeni de García
005 Arivechi	042 Navojoa
006 Arizpe	043 Nogales
007 Atil	044 Onavas
008 Bacadéhuachi	045 Opodepe
009 Bacanora	046 Oquitoa
010 Bacerac	047 Pitiquito
011 Bacoachi	048 Puerto Peñasco
012 BÁCUM	049 Quiriego
013 Banámichi	050 Rayón
014 Baviácora	051 Rosario
015 Bavispe	052 Sahuaripa
016 Benjamín Hill	053 San Felipe de Jesús
017 Caborca	054 San Javier
018 Cajeme	055 San Luis Río Colorado
019 Cananea	056 San Miguel de Horcasitas
020 Carbó	057 San Pedro de la Cueva
021 La Colorada	058 Santa Ana
022 Cucurpe	059 Santa Cruz
023 Cumpas	060 Sáric
024 Divisaderos	061 Soyopa
025 Empalme	062 Suaqui Grande
026 Etchojoa	063 Tepache
027 Fronteras	064 Trincheras
028 Granados	065 Tubutama
029 Guaymas	066 Ures
030 Hermosillo	067 Villa Hidalgo
031 Huachinera	068 Villa Pesqueira
032 Huásabas	069 Yécora
033 Huatabampo	070 General Plutarco Elías Calles
034 Huépac	071 Benito Juárez
035 Imuris	072 San Ignacio Río Muerto
036 Magdalena	
037 Mazatán	

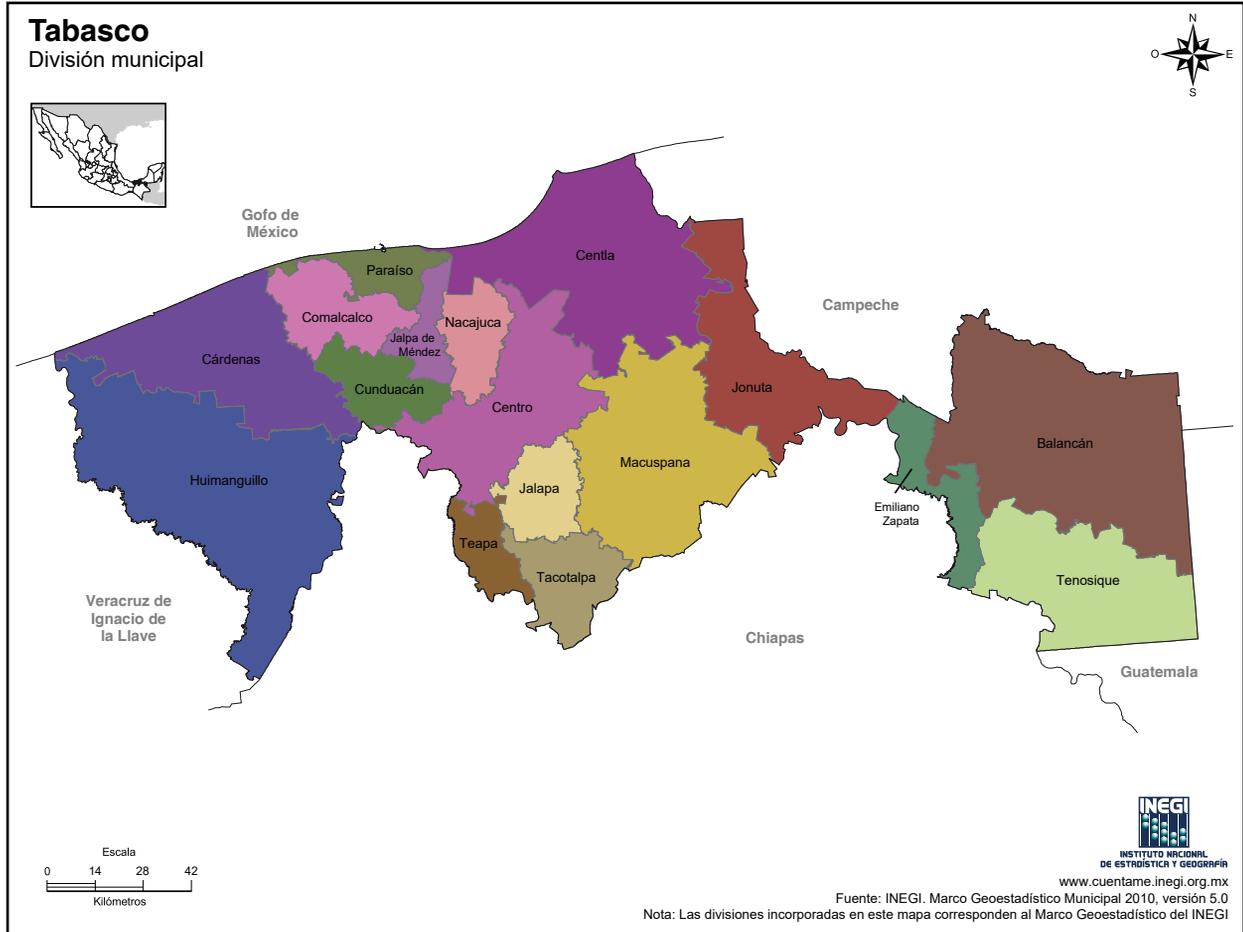


INSTITUTO NACIONAL  
DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

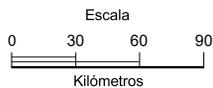
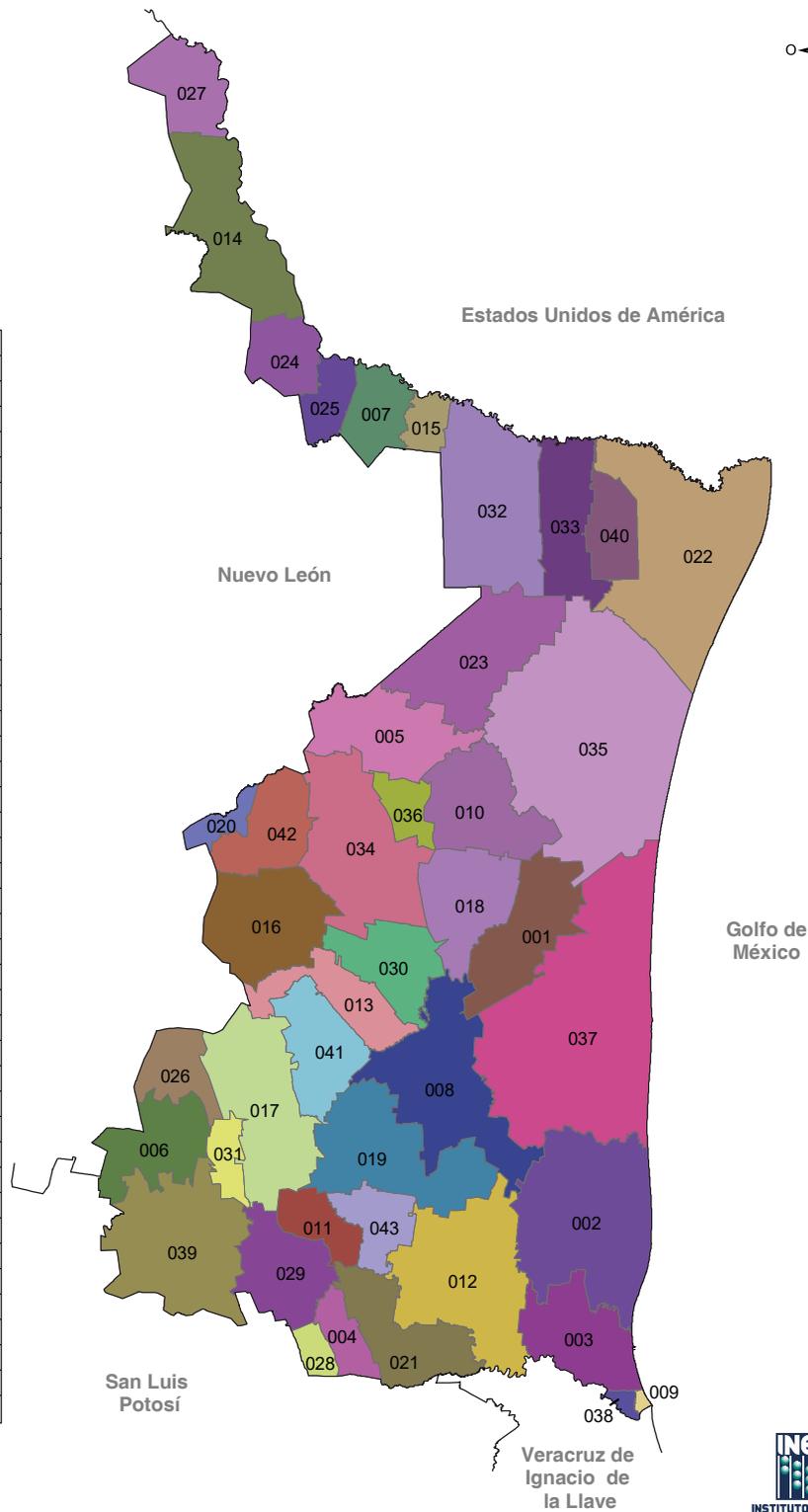
Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



**Tamaulipas**  
 División municipal



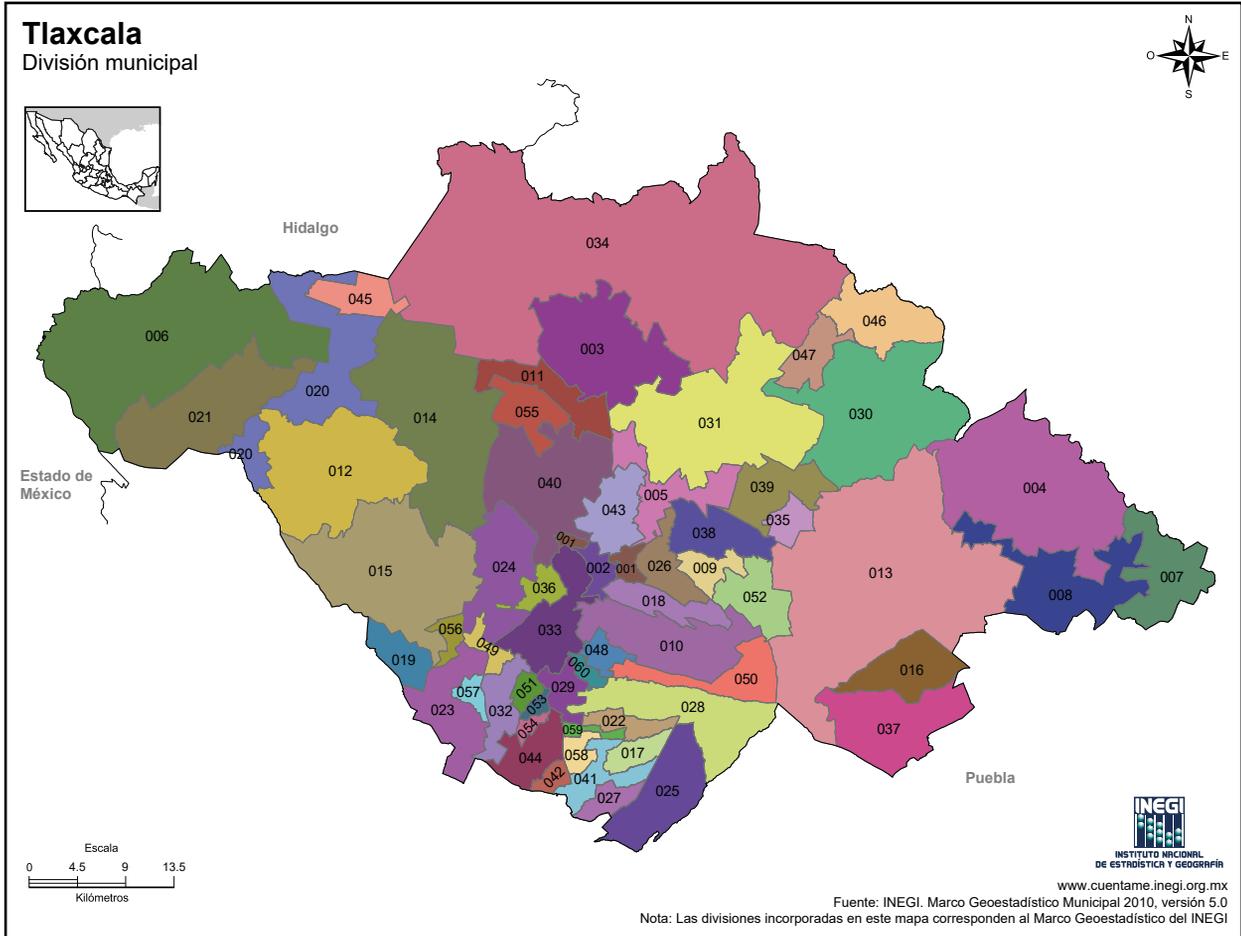
001	Abasolo
002	Aldama
003	Altamira
004	Antiguo Morelos
005	Burgos
006	Bustamante
007	Camargo
008	Casas
009	Ciudad Madero
010	Cruillas
011	Gómez Farías
012	González
013	Güémez
014	Guerrero
015	Gustavo Díaz Ordaz
016	Hidalgo
017	Jaumave
018	Jiménez
019	Llera
020	Mainero
021	El Mante
022	Matamoros
023	Méndez
024	Mier
025	Miguel Alemán
026	Miquihuana
027	Nuevo Laredo
028	Nuevo Morelos
029	Ocampo
030	Padilla
031	Palmillas
032	Reynosa
033	Río Bravo
034	San Carlos
035	San Fernando
036	San Nicolás
037	Soto la Marina
038	Tampico
039	Tula
040	Valle Hermoso
041	Victoria
042	Villagrán
043	Xicoténcatl



[www.cuentame.inegi.org.mx](http://www.cuentame.inegi.org.mx)

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



## Tlaxcala

### División municipal

001 Amaxac de Guerrero	031 Tetla de la Solidaridad
002 Apetatitlán de Antonio Carvajal	032 Tetlatlahuca
003 Atlangatepec	033 Tlaxcala
004 Altzayanca	034 Tlaxco
005 Apizaco	035 Tocatlán
006 Calpulalpan	036 Totolac
007 El Carmen Tequexquitta	037 Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos
008 Cuapiaxtla	038 Tzompantepec
009 Cuaxomulco	039 Xaloztoc
010 Chiautempan	040 Xaltocan
011 Muñoz de Domingo Arenas	041 Papalotla de Xicohténcatl
012 Españita	042 Xicohtzinco
013 Huamantla	043 Yauhquemecan
014 Hueyotlipan	044 Zacatelco
015 Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	045 Benito Juárez
016 Ixtenco	046 Emiliano Zapata
017 Mazatecochco de José María Morelos	047 Lázaro Cárdenas
018 Contla de Juan Cuamatzi	048 La Magdalena Tlaltelulco
019 Tepetitla de Lardizábal	049 San Damián Texoloc
020 Sanctorum de Lázaro Cárdenas	050 San Francisco Tetlanohcan
021 Nanacamilpa de Mariano Arista	051 San Jerónimo Zacualpan
022 Acuamanala de Miguel Hidalgo	052 San José Teacalco
023 Nativitas	053 San Juan Huactzinco
024 Panotla	054 San Lorenzo Axocomanitla
025 San Pablo del Monte	055 San Lucas Tecopilco
026 Santa Cruz Tlaxcala	056 Santa Ana Nopalucan
027 Tenancingo	057 Santa Apolonia Teacalco
028 Teolochocho	058 Santa Catarina Ayometla
029 Tepeyanco	059 Santa Cruz Quilehtla
030 Terrenate	060 Santa Isabel Xiloxotla

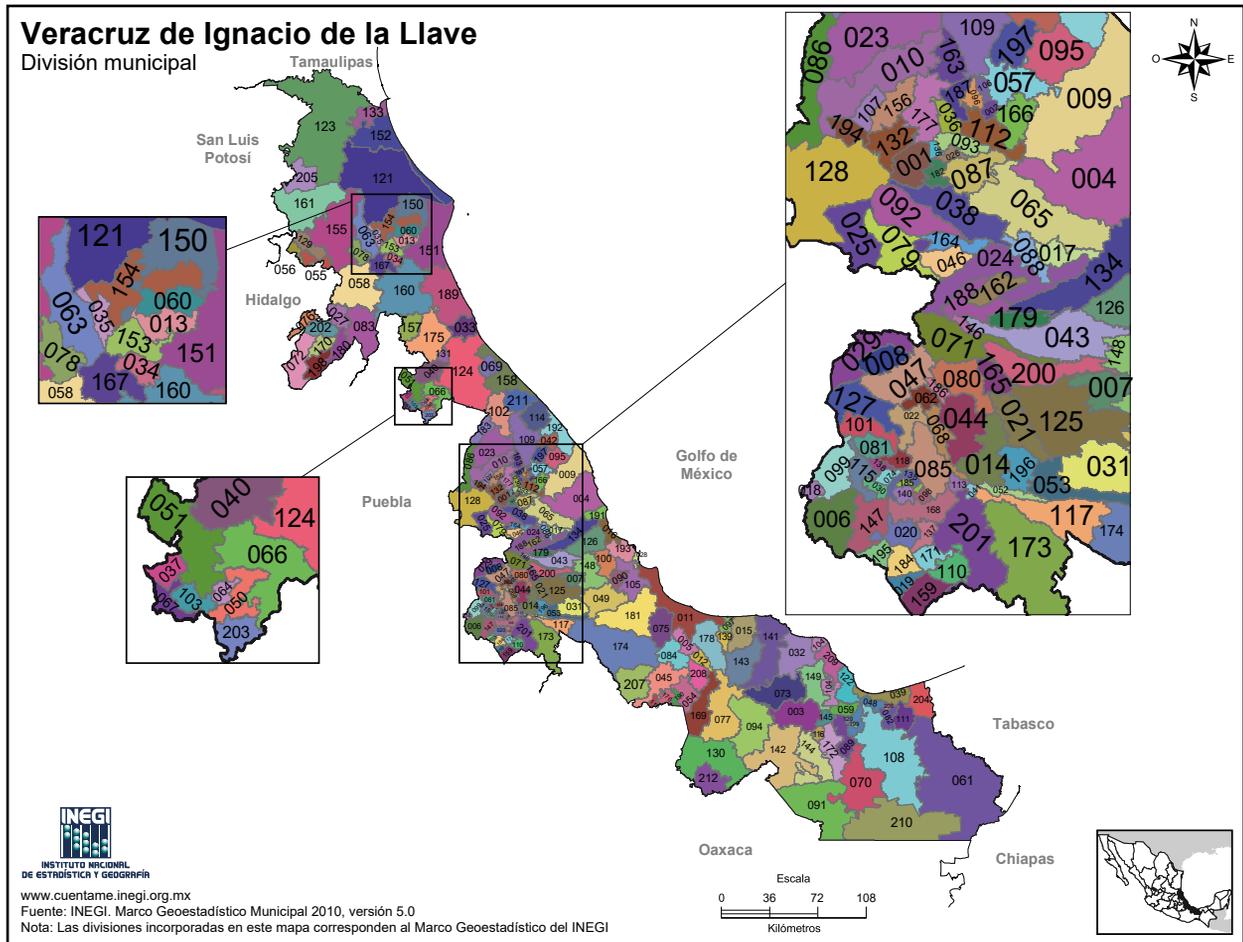


INSTITUTO NACIONAL  
 DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



## Veracruz de Ignacio de la Llave

### División municipal

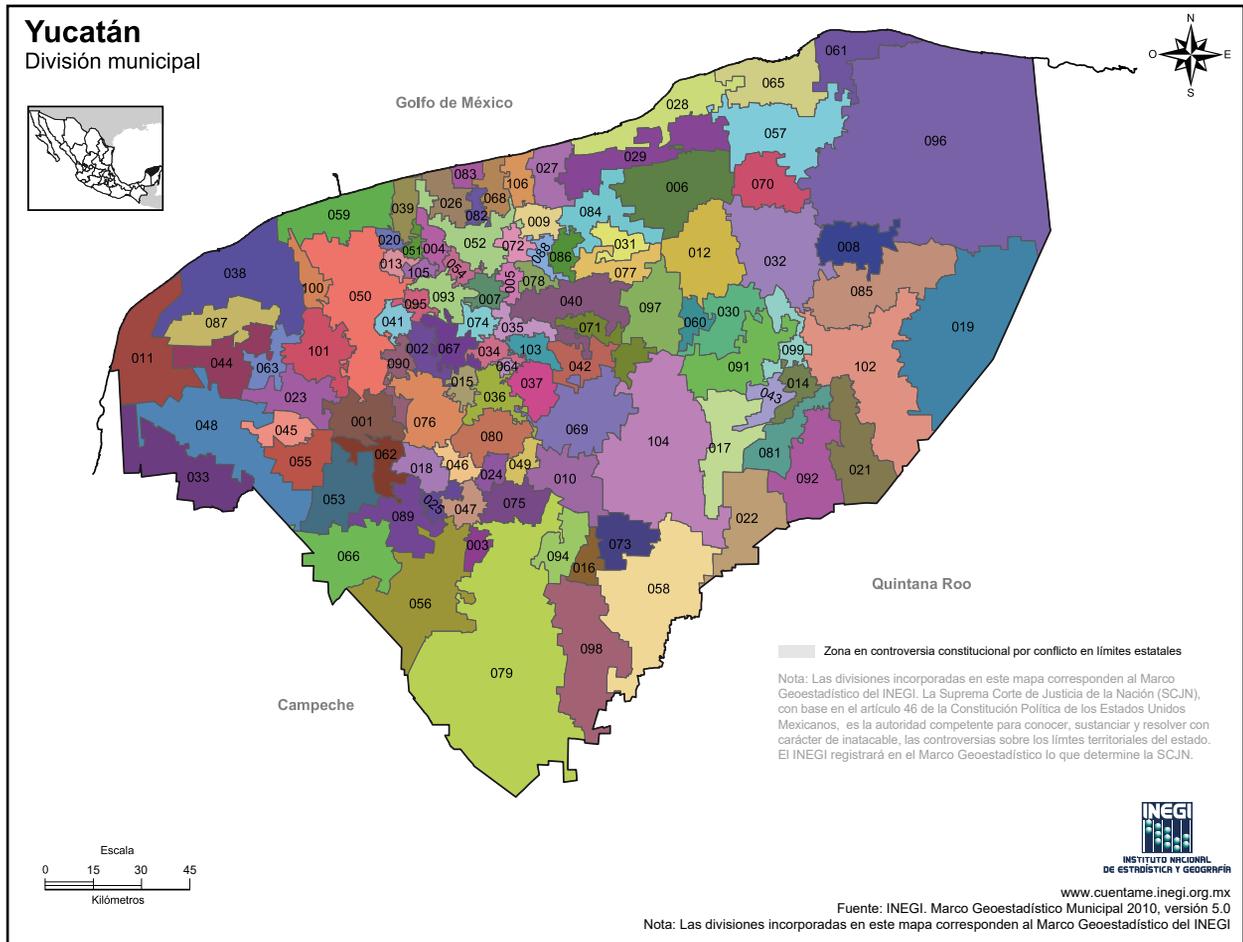
001 Acajete	056 Chiconamel	111 Moloacán	166 Tepetlán
002 Acatlán	057 Chiconquiaco	112 Naolinco	167 Tepetzintla
003 Acayucan	058 Chicontepec	113 Naranjal	168 Tequila
004 Actopan	059 Chinameca	114 Nautla	169 José Azueta
005 Acula	060 Chinampa de Gorostiza	115 Nogales	170 Texcatepec
006 Acultzingo	061 Las Choapas	116 Oluta	171 Texhuacán
007 Camarón de Tejeda	062 Chocamán	117 Ormealca	172 Texistepec
008 Alpatláhuac	063 Chontla	118 Orizaba	173 Tezonapa
009 Alto Lucero de Gutiérrez Barrios	064 Chumatlán	119 Otatitlán	174 Tierra Blanca
010 Altotonga	065 Emiliano Zapata	120 Oteapan	175 Tihuatlán
011 Alvarado	066 Espinal	121 Ozuluama de Mascareñas	176 Tlacojalpan
012 Amatlán	067 Filomeno Mata	122 Pajapan	177 Tlacolulan
013 Naranjos Amatlán	068 Fortín	123 Pánuco	178 Tlacotalpan
014 Amatlán de los Reyes	069 Gutiérrez Zamora	124 Papantla	179 Tlaxotepec de Mejía
015 Angel R. Cabada	070 Hidalgotitlán	125 Paso del Macho	180 Tlaxichilco
016 La Antigua	071 Huatusco	126 Paso de Ovejas	181 Tlaxiucoyan
017 Apazapan	072 Huayacocotla	127 La Perla	182 Tlalnelhuayocan
018 Aquila	073 Hueyapan de Ocampo	128 Perote	183 Tlapacoyan
019 Astacinga	074 Huiloapan	129 Platón Sánchez	184 Tlaquilpa
020 Atlahuilco	075 Ignacio de la Llave	130 Playa Vicente	185 Tillapan
021 Atoyac	076 Iliamatlán	131 Poza Rica de Hidalgo	186 Tomatlán
022 Atzacan	077 Isla	132 Las Vigas de Ramírez	187 Tonayán
023 Atzacan	078 Ixcatepec	133 Pueblo Viejo	188 Totutla
024 Tlaltetela	079 Ixhuacán de los Reyes	134 Puente Nacional	189 Tuxpam
025 Ayahualulco	080 Ixhuatlán del Café	135 Rafael Delgado	190 Tuxtilla
026 Bandera	081 Ixhuatlancillo	136 Rafael Lucio	191 Ursulo Galván
027 Benito Juárez	082 Ixhuatlán del Sureste	137 Los Reyes	192 Vega de Alatorre
028 Boca del Río	083 Ixhuatlán de Madero	138 Río Blanco	193 Veracruz
029 Calcahualco	084 Ixmiquilpan	139 Saltabarranca	194 Villa Aldama
030 Camerino Z. Mendoza	085 Ixtaczoquitlán	140 San Andrés Tenejapan	195 Xoconochitla
031 Carrillo Puerto	086 Jalacingo	141 San Andrés Tuxtla	196 Yanga
032 Catemaco	087 Xalapa	142 San Juan Evangelista	197 Yecuatla
033 Cazones	088 Jalcomulco	143 Santiago Tuxtla	198 Zacualpan
034 Cerro Azul	089 Jáltipan	144 Sayula de Alemán	199 Zaragoza
035 Cihuatlán	090 Jamapa	145 Soconusco	200 Zentla
036 Coacoatzintla	091 Jesús Carranza	146 Sochiapa	201 Zongolica
037 Coahuilán	092 Xico	147 Soledad Atzacan	202 Zontecomatlán de López y Fuentes
038 Coatepec	093 Jilotepec	148 Soledad de Doblado	203 Zozocolco de Hidalgo
039 Coatzacoalcos	094 Juan Rodríguez Clara	149 Soteapan	204 Agua Dulce
040 Coatzintla	095 Juchique de Ferrer	150 Tamalín	205 El Higo
041 Coetzaco	096 Landero y Coss	151 Tamiahua	206 Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río
042 Colipa	097 Lerdo de Tejada	152 Tampico Alto	207 Tres Valles
043 Comapa	098 Magdalena	153 Tancoco	208 Carlos A. Carrillo
044 Córdoba	099 Maltrata	154 Tantima	209 Tatahuicapan de Juárez
045 Cosamaloapan de Carpio	100 Manlio Fabio Altamirano	155 Tantoyuca	210 Uxpanapa
046 Cosautlán de Carvajal	101 Mariano Escobedo	156 Tatatia	211 San Rafael
047 Coscomatepec	102 Martínez de la Torre	157 Castillo de Teayo	212 Santiago Sochiapan
048 Cosoleacaque	103 Mecatlán	158 Tecolutla	
049 Cotaxtla	104 Mecayapan	159 Tehuipango	
050 Coxquihui	105 Medellín	160 Tempapache	
051 Coyutla	106 Miahuatlán	161 Tempoal	
052 Cuichapa	107 Las Minas	162 Tenampa	
053 Cuitláhuac	108 Minatitlán	163 Tenochtitlán	
054 Chacaltianguis	109 Misantla	164 Teocelo	
055 Chalma	110 Mixtla de Altamirano	165 Tepatlaxco	



www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



## Yucatán

### División municipal

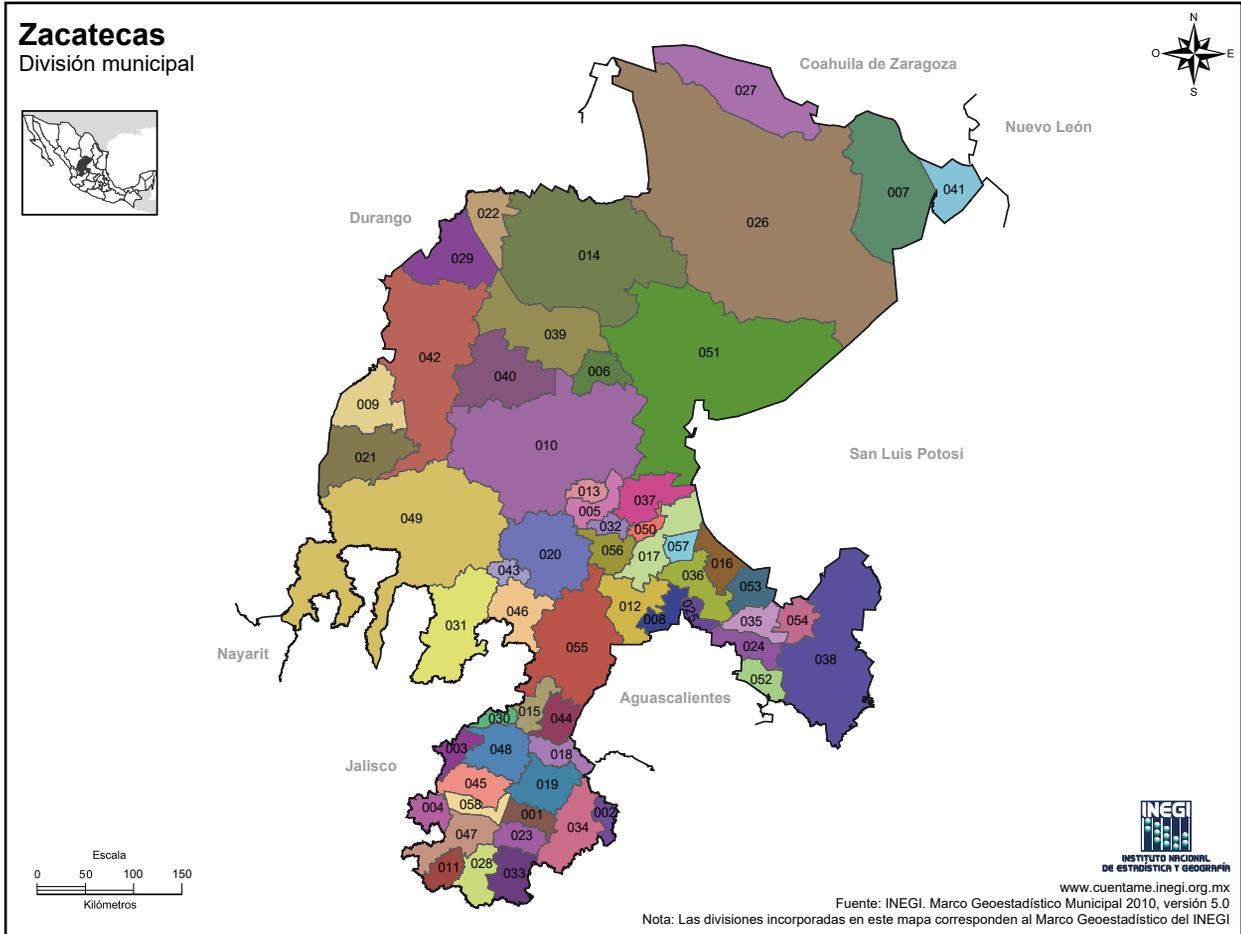
001 Abalá	037 Huhí	073 Tahdziú
002 Acanceh	038 Hunucmá	074 Tahmek
003 Akil	039 Ixil	075 Teabo
004 Baca	040 Izamal	076 Tecoh
005 Bokobá	041 Kanasín	077 Tekal de Venegas
006 Bucutzot	042 Kantunil	078 Tekantó
007 Cacalchén	043 Kaua	079 Tekax
008 Calotmul	044 Kinchil	080 Tekit
009 Cansahcab	045 Kopomá	081 Tekom
010 Cantamayec	046 Mama	082 Telchac Pueblo
011 Celestún	047 Maní	083 Telchac Puerto
012 Cenotillo	048 Maxcanú	084 Temax
013 Conkal	049 Mayapán	085 Temozón
014 Cuncunul	050 Mérida	086 Tepakán
015 Cuzamá	051 Mococho	087 Tetiz
016 Chacsinkín	052 Motul	088 Teya
017 Chankom	053 Muna	089 Ticul
018 Chapab	054 Muxupip	090 Timucuy
019 Chemax	055 Opichén	091 Tinum
020 Chicxulub Pueblo	056 Oxkutzcab	092 Tixcacalcupul
021 Chichimilá	057 Panabá	093 Tixkokob
022 Chikindzonot	058 Peto	094 Tixmehuac
023 Chocholá	059 Progreso	095 Tixpéhual
024 Chumayel	060 Quintana Roo	096 Tizimín
025 Dzán	061 Río Lagartos	097 Tunkás
026 Dzemul	062 Sacalum	098 Tzucacab
027 Dzidzantún	063 Samahil	099 Uayma
028 Dzilam de Bravo	064 Sanahcat	100 Ucú
029 Dzilam González	065 San Felipe	101 Umán
030 Dzitás	066 Santa Elena	102 Valladolid
031 Dzoncauich	067 Seyé	103 Xocchel
032 Espita	068 Sinanché	104 Yaxcabá
033 Halachó	069 Sotuta	105 Yaxkukul
034 Hocabá	070 Sucilá	106 Yobaín
035 Hochtún	071 Sudzal	
036 Homún	072 Suma	



www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI



## Zacatecas

### División municipal

001	Apozol	034	Nochistlán de Mejía
002	Apulco	035	Noria de Ángeles
003	Atolinga	036	Ojocaliente
004	Benito Juárez	037	Pánuco
005	Calera	038	Pinos
006	Cañitas de Felipe Pescador	039	Río Grande
007	Concepción del Oro	040	Sain Alto
008	Cuahtémoc	041	El Salvador
009	Chalchihuites	042	Sombrerete
010	Fresnillo	043	Susticacán
011	Trinidad García de la Cadena	044	Tabasco
012	Genaro Codina	045	Tepechitlán
013	General Enrique Estrada	046	Tepetongo
014	General Francisco R. Murguía	047	Teul de González Ortega
015	El Plateado de Joaquín Amaro	048	Tlaltenango de Sánchez Román
016	General Pánfilo Natera	049	Valparaíso
017	Guadalupe	050	Vetagrande
018	Huanusco	051	Villa de Cos
019	Jalpa	052	Villa García
020	Jerez	053	Villa González Ortega
021	Jiménez del Teul	054	Villa Hidalgo
022	Juan Aldama	055	Villanueva
023	Juchipila	056	Zacatecas
024	Loreto	057	Trancoso
025	Luis Moya	058	Santa María de la Paz
026	Mazapil		
027	Melchor Ocampo		
028	Mezquital del Oro		
029	Miguel Auza		
030	Momax		
031	Monte Escobedo		
032	Morelos		
033	Moyahua de Estrada		



INSTITUTO NACIONAL  
 DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI





# BIBLIOGRAFÍA



- Acosta Romero, Miguel; *Teoría del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1981.
- Andrade Sánchez, J. Eduardo; *Derecho Municipal*, Segunda reimpresión, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Comparados, 2011.
- Añorve Baños, Manuel; *Servicios Públicos Municipales*, México, Editorial Porrúa, 2010.
- Arteaga Nava, Elisur; “La Constitución local y su defensa en el sistema jurídico mexicano. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad, con una breve referencia a los estatutos de las comunidades autónomas españolas.” En *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 2002, número 32.
- Arteaga Nava, Elisur; *Derecho constitucional*, Tercera Edición, México, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2010.
- Azcárate, Gumersindo; *Municipalismo y Regionalismo*, Madrid, España, Instituto de Estudios de Administración Local, Colección Administración y Ciudadano, número 9, 1979.
- Berlín Valenzuela, Francisco (Coord.); *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª edición, México, Cámara de Diputados, 1998.
- Bórquez, Djed; *Crónica del Constituyente*, cuarta edición, México, INEHRM-IIJ-UNAM, 2014.
- Burgoa Orihuela, Ignacio; *Derecho Constitucional mexicano*, Duodécima edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
- Camacho Vargas, José Luis; *El Ejército Mexicano y el Constituyente de 1916-1917, en la lucha por los principios revolucionarios convertidos en Ley Suprema*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2018.
- Castro Vázquez, Raúl; *Contabilidad gubernamental federal, estatal y municipal*, Segunda Edición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1999.
- Constituyentes de Apatzingán*, México, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, Comisión Especial de Conmemoración del Bicentenario del Congreso de Anáhuac y de los Sentimientos de la Nación, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, 2013.
- Corominas, Joan; Corominas, Pascual; *Diccionario crítico y etimológico castellano e hispánico*, Madrid, España, Editorial Gredos, 1991.
- De Pina Vara, Rafael; *Diccionario de Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1984.

- Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, 9ª edición, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2016, Vol. X.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917*, edición facsimilar, México, Cámara de Diputados, 2015.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª edición, México, IIJ-UNAM, 1995, tomo I A-CH.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª edición, México, IIJ-UNAM, 1995.
- El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VI, 1988.
- Esquivel Obregón, Toribio; *Apuntes para la historia del Derecho en México*, México, Editorial Polis, 1937, Tomo II D-H.
- Faya Viesca, Jacinto; “Visión histórica del municipio como institución política”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, ediciones INAP, Órgano Académico Informativo de Administración Pública Estatales, número 4, octubre-diciembre, 1981.
- Fernández Ruiz, Jorge (coord.); *Régimen Jurídico Municipal en México*, Editorial Porrúa-Facultad de Derecho UNAM, México, 2003.
- Floresgómez González, Fernando; y Carvajal Moreno, Gustavo; *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, trigésima sexta edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
- Gámiz Parral, Máximo N. (Coord.); *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, IIJ/UNAM, 2003.
- González Minchaca, Damariz; “El municipio en México”, en *República Jurídica Administrativa*, México, Revista Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano, Año 2, Número 3, Enero-Junio 2011.
- Gutiérrez Sánchez, Miriam; “Evolución jurídica del municipio en México”, Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, Congreso REDIPAL (Virtual III), Junio 2010.
- Hernández-Gaona, Pedro Emiliano; *Derecho Municipal*, México, IIJ-UNAM, Serie A: Fuentes, b) textos y estudios legislativos, número 82, 1991.
- Hicks, Frederick; “Los calpixque de Nezahualcóyotl” en *Estudios de Cultura Náhuatl*, UNAM, número 13, 1978.
- Lacarra, José María; *Documentos para la reconquista y repoblación del Valle del Ebro*, Zaragoza, España, 1982, volumen I.
- Ladero Quesada, Miguel Ángel; “Toledo en la época de la frontera”, En *Revista de Historia Medieval. Anales de la Universidad de Alicante*, España, Universidad de Alicante, Departamento de Historia Medieval, número 3, 1984.
- López Chavarría, José Luis; “Incidencias del Derecho Romano y el calpulli azteca en el municipalismo mexicano”, En Nuria González Martín (Coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau T. I: Derecho Romano. Historia del Derecho*, México, IIJ/UNAM, 2006.

- Márquez González, José Antonio; “La persona jurídica”, En *Revista de Derecho Privado*, México, IIJ/ UNAM, sección Doctrina, 2004.
- Morales Padrón, Francisco; *Teoría y leyes de la conquista*, España, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica del Centro Iberoamericano de Cooperación, 1979.
- Ochoa Campos, Moisés; *El Municipio, Su evolución institucional*, México, Colección Cultura Municipal. BANOBRAS, 1981.
- Ochoa Campos, Moisés; “Evolución del municipio mexicano”, En *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, Números 16 y 17, octubre 1984 y marzo 1985.
- Oropeza Martínez, Humberto; *Administración Pública Municipal. Estudio preliminar del municipio libre*, México, Editorial Trillas, 2001.
- Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017*, 6ª edición, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2017.
- Primera Convención Nacional Hacendaria*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2004.
- Quintana Roldán, Carlos F.; *Derecho Municipal*, tercera edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
- Redfield, Roberto; “El calpulli-barrio en un pueblo mexicano actual”, *Revista Nueva Antropología*, Revista de Ciencias Sociales, Año V, número 18, México, 1982.
- Rendón Huerta, Teresita; *Derecho municipal*, México, Editorial Porrúa, 1985.
- Robles Martínez, Reynaldo; *El Municipio*, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 2000.



500 AÑOS DEL  
MUNICIPIO EN MÉXICO

Se terminó de imprimir en julio del año 2018  
por un total de mil ejemplares.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



CONSEJO EDITORIAL  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS