



---

# PRIMERA INSTANCIA

## REVISTA JURÍDICA

---

Número 22, Volumen 11

Enero-junio

2024

[www.primerainstancia.com.mx](http://www.primerainstancia.com.mx)  
ISSN 2683-2151

**DIRECCIÓN Y COMITÉ EDITORIAL DE REDACCIÓN**  
***REVISTA PRIMERA INSTANCIA***

EDITOR y DIRECTOR GENERAL

**Dr. Alfonso Jaime Martínez Lazcano**

Profesor e investigador

Universidad Autónoma de Chiapas, México

DIRECTOR HONORARIO

**Dr. Hugo Carrasco Soulé**

Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México

COEDITOR GENERAL

**Dr. Jaime Alfonso Cubides Cárdenas**

Profesor de la Universidad Católica de Colombia

EDITOR EN SUDAMÉRICA

**Dr. Manuel Bermúdez Tapia**

Profesor de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Perú

COMITÉ EDITORIAL

**Ana Carolina Greco Paes**

Professora na Toledo Centro Universitário, Brasil

**Angelo Vigliani Ferraro**

Director Centro de Investigación “Mediterranea International Centre for Human Rights  
Research, Italia

**Juan Marcelino González Garcete**

Profesor de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay

**Pamela Juliana Aguirre Castro**

Profesora de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito, Ecuador

**Patricio Maraniello**

Profesor de la Universidad de Buenos Aires, Argentina

**René Moreno Alfonso**

Abogado. Profesor de la Universidad Republicana, sede Bogotá, Colombia

ASESORAMIENTO CIENTÍFICO

**Dra. Jania Maria Lopes Saldanha**

Profesora en la Universidad Federal de Santa María, Brasil

COORDINADORA DEL COMITÉ EDITORIAL

**Neidaly Espinosa Sánchez**

Colegio de Abogados Procesalistas Latinoamericanos

REVISTA PRIMERA INSTANCIA, número 22, volumen 11, enero a julio de 2024, es una revista electrónica arbitrada en español de difusión vía red de cómputo desde el 2013, resultado de investigaciones científicas originales e inéditas, difunde resultados de estudios empíricos y teóricos preferentemente del área jurídica, con la periodicidad semestral (enero-junio / julio-diciembre).

Boulevard Presa de la Angostura, número 215-12, Fraccionamiento Electricistas Las Palmas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, C.P. 29040, Tel. (52961) 6142659.

Página web: <http://www.primerainstancia.com.mx/revista-primerainstancia/>

Correo: [primerainstancia@Outlook.com](mailto:primerainstancia@Outlook.com)

Alfonso Jaime Martínez Lazcano, titular de la Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2018-061813141600-203, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, ISSN 2683-2151.

Las opiniones de los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación, se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

---

# Editorial

La Revista Primera Instancia se complace en presentar su número más reciente, un compendio diverso y enriquecedor de investigaciones y reflexiones sobre temas cruciales del derecho contemporáneo en América Latina. En esta edición, abordamos la “evolución del derecho procesal convencional interamericano de los derechos humanos (DPCIDH)”, junto a otros temas relevantes que reflejan la complejidad y la riqueza del panorama jurídico actual. El artículo de Alfonso Jaime Martínez Lazcano destaca cómo el derecho procesal convencional interamericano (DPCIDH) ha emergido como una disciplina autónoma, capaz de abordar la protección de los derechos humanos con un marco normativo propio. Esta evolución subraya la necesidad de incluir el DPCIDH en los planes de estudio de las facultades de derecho, preparando así a futuras generaciones de juristas para enfrentar los desafíos contemporáneos en la defensa de los derechos fundamentales. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con su capacidad de establecer precedentes vinculantes, refuerza la coherencia y la aplicabilidad de este marco en los tribunales nacionales.

El artículo de Pastor Obdulio Santa Anna Gutiérrez, “familias multiespecie o interespecie: su reconocimiento en el sistema jurídico mexicano”, plantea un debate necesario sobre la consideración de las familias multiespecie en el ámbito jurídico. Se argumenta que la evolución del concepto de familia debe incluir a los animales no humanos, reconociendo su capacidad de sentir y la necesidad de otorgarles derechos básicos. Este enfoque no solo responde a un cambio social, sino que también llama a la acción legislativa para garantizar la dignidad y protección de estos seres.

Luis Gerardo Rodríguez Lozano aborda el tema “el gobierno municipal”, resaltando la importancia del municipio como una entidad autónoma dentro del sistema federal mexicano.

A pesar de los avances logrados, persisten desafíos que requieren una revalorización del papel del municipio en la gobernanza. La necesidad de un diseño constitucional que refuerce su autonomía política, administrativa y financiera es crucial para el desarrollo de una gestión pública más efectiva y cercana a la ciudadanía.

Juan Marín González Solís enfatiza el tema “abatir la pobreza y desigualdad para mejorar la salud en México”. Este artículo presenta propuestas integradoras que buscan no solo erradicar la pobreza, sino también elevar los estándares de salud, resaltando la importancia de un enfoque colaborativo y multisectorial para lograr un impacto duradero en la calidad de vida de la población.

Nuccia Seminario-Hurtado de Armstrong y Sol Samantha Ponce Chávez reflexionan sobre “los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en la Corte IDH”. La Corte IDH reconoce el derecho a usar la lengua materna, lo que no solo promueve la identidad cultural, sino que también es fundamental para el acceso a la justicia y la participación social.

En su artículo “paradigmas del derecho colombiano frente a la protección del genoma humano y la información genética”, Jaime Cubides-Cárdenas, Laura Milena Beltrán-Galvis y Antonio Fajardo Rico destacan la urgente necesidad de desarrollar una legislación eficaz que proteja el genoma humano y la información genética. Este tema es de vital importancia, ya que la falta de regulación puede llevar a abusos en el ámbito científico y a la violación de derechos fundamentales.

Diego Hidalgo Ramírez aborda el “matrimonio forzado: una forma de violencia que afecta a mujeres e infancias en México”, proponiendo estrategias y políticas públicas que buscan erradicar esta forma de violencia. La educación y el empoderamiento de mujeres y niñas son elementos clave para enfrentar esta problemática.

Carlos Martín Rodríguez Hinojosa, en su ensayo “el control de convencionalidad: herramienta para la defensa de los derechos humanos en México, Colombia y Argentina”, concluye que el control de convencionalidad es esencial para garantizar el respeto a los derechos humanos en la región. Pese a los desafíos, es una herramienta que puede fortalecer la democracia y el estado de derecho.

En resumen, este número de la Revista Primera Instancia invita a la reflexión y al análisis crítico sobre temas que son de gran relevancia para la sociedad contemporánea. Agradecemos a todos los autores por sus contribuciones y a nuestros lectores por su interés en la promoción del conocimiento jurídico.

Mtra. Merly Martínez Hernández  
Secretaria Adjunta del CAPL

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, de mayo de 2024.

## ÍNDICE

### **EVOLUCIÓN DEL DERECHO PROCESAL CONVENCIONAL INTERAMERICANO DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Alfonso Jaime Martínez Lazcano.....9

### **FAMILIAS MULTIESPECIE O INTERESPECIE: SU RECONOCIMIENTO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO**

Pastor Obdulio Santa Anna Gutiérrez.....41

### **EL GOBIERNO MUNICIPAL**

Luis Gerardo Rodríguez Lozano.....64

### **ABATIR LA POBREZA Y DESIGUALDAD PARA MEJORAR LA SALUD EN MÉXICO**

Juan Marín González Solís.....102

**LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA  
CORTE IDH**

Nuccia Seminario-Hurtado de Armstrong y Sol Samantha Ponce Chávez.....122

**PARADIGMAS DEL DERECHO COLOMBIANO FRENTE A LA PROTECCIÓN  
DEL GENOMA HUMANO Y LA INFORMACIÓN GENÉTICA**

Jaime Cubides-Cárdenas, Laura Milena Beltrán-Galvis y Antonio Fajardo Rico.....131

**MATRIMONIO FORZADO: UNA FORMA DE VIOLENCIA QUE AFECTA A  
MUJERES E INFANCIAS EN MÉXICO**

Diego Hidalgo Ramírez.....158

**EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD: HERRAMIENTA PARA LA  
DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, COLOMBIA Y  
ARGENTINA**

Carlos Martín Rodríguez Hinojosa.....173





# EL GOBIERNO MUNICIPAL<sup>1</sup>

---

Luis Gerardo RODRÍGUEZ LOZANO\*

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Aproximación al concepto de gobierno.* III. *Doctrinas sobre la naturaleza jurídica municipal.* IV. *El marco jurídico-constitucional del municipio.* V. *El municipio y la constitución.* VI. *El gobierno municipal en México: una realidad a medio camino.* VII. *Autonomía del municipio.* VIII. *La división de poderes en el municipio.* IX. *Conclusiones.* X. *Bibliografía.*

Resumen: Este artículo examina el gobierno municipal en México, resaltando su importancia como estructura esencial del Estado. Define el concepto de gobierno y la naturaleza jurídica del municipio, discutiendo su autonomía y capacidades dentro del marco federal. Se analizan los retos que enfrentan los municipios debido a las limitaciones impuestas por las legislaturas estatales y se concluye que es crucial fortalecer la autonomía municipal mediante reformas legales y una mejor organización. Este trabajo ofrece un análisis crítico sobre la situación actual del gobierno municipal y aboga por cambios que permitan un desempeño más efectivo y autónomo al servicio de las comunidades.

Palabras clave: Autonomía, federalismo, gobierno, municipio, reformas.

Abstract: This article examines the municipal government in Mexico, highlighting its importance as an essential structure of the State. It defines the concept of government and the legal nature of the municipality, discussing its autonomy and capabilities within the

---

<sup>1</sup> Trabajo recibido el 20 de diciembre de 2023 y aprobado el 30 de marzo de 2024.

\* Doctor en Derecho por la UNAM, Maestro en Derecho Administrativo por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Perfil Promep. Profesor de Cátedra de Derecho Administrativo en la licenciatura y en el posgrado de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Profesor de Doctorado del sistema de posgrado de FACDYC UANL. Miembro del Comité Doctoral de FACDYC UANL. Coordinador de la maestría en derecho constitucional y gobernabilidad de FACDYC UANL. Contacto: gerardorodriguezmx@yahoo.com.mx

federal framework. The challenges that municipalities face due to the limitations imposed by state legislatures are analyzed and it is concluded that it is crucial to strengthen municipal autonomy through legal reforms and better organization. This work offers a critical analysis of the current situation of the municipal government and advocates for changes that allow for more effective and autonomous performance at the service of communities.

Keywords: Autonomy, federalism, government, municipality, reforms.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La presente investigación aborda la esencia del gobierno municipal en México, un componente fundamental del Estado que ha evolucionado a lo largo de la historia del país. Desde una perspectiva jurídico-política, se exploran los conceptos de autonomía y soberanía municipal a la luz de las reformas constitucionales que han buscado fortalecer la posición de los municipios dentro del sistema federal. A pesar de los avances, se evidencian importantes desafíos que limitan su capacidad de autogobierno y de respuesta a las demandas de la ciudadanía. Este artículo destaca la importancia de comprender el marco jurídico constitucional del municipio, así como la necesidad de implementar reformas que permitan a estas entidades convertirse en verdaderas esferas de poder y gobierno, capaces de interactuar de manera efectiva con la sociedad y desempeñar un rol protagónico en la construcción del bienestar local. A través de un análisis crítico, se busca contribuir a la reflexión sobre el futuro del municipio en el contexto de un Estado que necesita adaptarse a las realidades contemporáneas y a las expectativas de sus habitantes.

## **II. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE GOBIERNO**

Por gobierno se entiende la praxis o acción de la estructura de gobierno para lograr determinados efectos, dicha acción también se puede realizar hacia el interior de la estructura para generar una forma de autogobierno. En un sentido político gobernar equivale a la estructura depositaria de las funciones del poder público en donde la visión funcional encuadra en las funciones del ámbito estatal de gobierno, que se identifica con el poder político, o sus diversas autoridades que se encargan de ir desarrollando el orden

jurídico, ya sea de forma creativa o interpretativa, lo importante es un desenvolvimiento del marco jurídico que justifica argumentativamente la labor de gobernar.

Una aproximación detallada a los justos límites conceptuales de la palabra gobierno nos permite comprender que esta es una realidad esencial del Estado, ya que la no consideración del ente de gobierno equivale a la no existencia del Estado, pues sin gobierno no puede haber Estado, el gobierno es vital para la correcta marcha del aparato estatal, pues permite la conformación de la voluntad del poder público que revestida del fundamento jurídico permite una conducción, dirección y un actuar del ente estatal por medio de las funciones públicas, entendidas estas como actividades esenciales del Estado que permiten lograr el fin al que se encuentra dispuesto el Estado. Desde esta perspectiva el jurista Vittorio Emanuele Orlando se encargó de definir el concepto gobierno de la siguiente forma:

*El conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto, vale decir, como el conjunto de los institutos colocados en el ordenamiento jurídico para el ejercicio de la soberanía; el se encuentra en el vértice de todo ordenamiento jurídico como aquello que representa el órgano central que forma, manifiesta y opera la voluntad del Estado y en cuanto es a él que viene a parar toda la vida de la nación recibiendo impulsos y directivas.<sup>2</sup>*

El ideal que promueve la teoría política y el derecho sobre el gobierno implica toda la estructura, lo que necesariamente hace referencia a los órganos en donde se depositan todas las funciones del poder del Estado y el actuar de los mismos, en tanto que en un sentido acotado la palabra gobierno hace ver la ejecución de lo legislado que se relaciona directamente con la actuación del órgano ejecutivo del aparato de gobierno mejor conocido como poder Ejecutivo.

A este respecto, el teórico del Estado, Reinhold Zippelius hace destacar lo siguiente:

*Una colectividad puede funcionar como Estado de Derecho solo si ella existe y se aplica el poder estatal para imponer el derecho. El derecho subsiste como un modelo confiable de orientación, en tanto sea aplicado*

---

<sup>2</sup> Tomado de FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder ejecutivo*, Porrúa, México, 2008, p. 228.

*e impuesto con firmeza. En suma: no hay Estado de derecho sin seguridad jurídica, es decir, sin certeza de orientación; no hay certeza de orientación sin certeza de realización (...) De ahí que, con la necesidad de un poder del Estado eficaz, se asocie la exigencia de que las actividades estatales se desarrollen en un acontecer controlado, que funciona bajo una distribución equilibrada de funciones y conforme a reglas de juego aseguradas.*<sup>3</sup>

Así, pues, para reconstruir esa totalidad de forma que implica el término gobierno, para posteriormente aplicarlo a la realidad del municipio, es necesario dejar muy en claro los alcances de dicha palabra, es una realidad que el concepto tiene un contorno muy indeterminado en la trayectoria jurídico constitucional del municipio, y que de una o de otra forma se viene colmando ese vacío conceptual con el pasar de los años. En palabras de Lucio Levi:

*En una primera aproximación, y de acuerdo con uno de los significados que tiene el termino en el lenguaje político corriente, se puede definir el gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una sociedad. (...). Existe por lo tanto, una segunda acepción del termino gobierno que se apega más a la realidad del Estado moderno, y que ya no indica solamente al conjunto de las personas que detentan el poder de gobierno sino al conjunto de los órganos a los que institucionalmente les esta confiado el ejercicio del poder.*<sup>4</sup>

El concepto gobierno en la esfera municipal se encuentra en contradicción con lo señalado por la teoría política que es quien se ha encargado de construir el concepto a través de toda la experiencia que ha desarrollado esta disciplina. Para aclarar lo que implica el termino aplicado a la realidad municipal es pertinente aunque sea mencionándolo

---

<sup>3</sup> ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría del estado*, traductor: Héctor Fix – Fierro, 5ª ed., Porrúa, México, 2009, p. 53.

<sup>4</sup> LEVI, Lucio, “gobierno”, en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de política*, 8ª ed, traductores: Raul Crisafio, Alfonso García, Miguel Martin y Jorge Tula, Siglo Veintiuno editores, México, 1995, pp. 710-711.

brevemente hacer una referencia al marco jurídico municipal para desentrañar las posibilidades competenciales que le asigna la norma al municipio, máxime si se ve que la autonomía municipal y por ende el poder de gobernar de los municipios es una posibilidad que no termina de posicionarse en los textos legales de México, el municipio es una temática que no termina de independizarse plenamente de las soberanías de los Estados. Lo señalado anteriormente es pertinente, pues como señala Salvador Valencia Carmona:

*La utilidad de dicha indagación es rica en resultados no solamente en el campo municipal si se considera que el ente comunal es un escenario adecuado para la revisión de las propias doctrinas políticas fundamentales y aun de los conceptos capitales de la Teoría del Estado.<sup>5</sup>*

### **III. DOCTRINAS SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA MUNICIPAL**

La problemática del gobierno municipal en México constituye uno de los temas que, desde la perspectiva de la doctrina del derecho municipal y constitucional, aun genera fuerte polémica y dificultades en su correcta comprensión, sobre todo durante el actual proceso jurídico – político por el que atraviesa la realidad mexicana, y que pretende ser de reacomodo en muchos sentidos, el municipal es sin duda uno de ellos, pues posee un valor indiscutible para el derecho como disciplina científica y practica, razón por la que antes de continuar con el presente trabajo resulta importante adentrarnos en la naturaleza jurídica que guarda el municipio para la teoría jurídica municipal.

#### **1. Escuela sociológica – naturalista**

Esta corriente jurídica de pensamiento municipal considera que el municipio se desarrolla de manera natural y surge por la continua convivencia que tienen los seres humanos lo que les permite adoptar formas de convivencia cada vez más institucionalizadas en un determinado espacio que permita dicha socialización, pues es justo recordar que Aristóteles considera al ser humano un ser por esencia sociable por tanto, en constante convivencia con sus semejantes, todo esto de la mano de intereses y gustos comunes que hacen posible la construcción de estos espacios de convivencia.

---

<sup>5</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador, “La institución municipal: algunos enfoques teóricos comparativos e históricos”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, 1969, no. 6, p. 586.

En este sentido se dice que el municipio no es creado por el Estado, por ser este anterior a la creación de los Estados, razón que implica el reconocimiento de esta nueva realidad por parte del ente estatal. Esta noción sociológica – natural del municipio se ha desarrollado desde ya tiempo atrás, y es postulada por importantes juristas municipales, como Carmona Romay, por mencionar uno de los doctrinarios, quien sintetiza puntualmente, el proceso evolutivo del municipio:

*La comunidad local, integración de diversos núcleos sociales (aldeas, lugares, parroquias, etc.), es instintiva, natural y espontánea, en virtud de la fuerza de cohesión que determina toda agrupación de familias. Cuando esta comunidad local toma razón y conciencia de sus fines forma la sociedad local. Tales fines –que en un todo constituyen el orden público, lato sensu – han de ser planificados y vitalizados para satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad local. Entonces se impone, le nace, la imprescindible necesidad de una organización político – jurídica y administrativa y es en tal oportunidad cuando, reconocida esa necesidad orgánica por el Estado y no creada por éste, se produce el fenómeno socio – político que es el Municipio. Las consecuencias fundamentales que de esa premisa se derivan son: 1) Que el Municipio, en vez de ser una creación imaginaria del Estado, es un organismo natural, una entidad histórica y socialmente viva: 2) Que, consiguientemente, esa sociedad o comunidad local tiene ciertas facultades que le son propias e inherentes, y 3) Que la vida del municipio y en especial sus transformaciones y disoluciones dependen de fenómenos naturales y entre ellos de la voluntad de sus integrantes antes que de la decisión legislativa.<sup>6</sup>*

Estos elementos que apunta el distinguido jurista cubano configuran el abordaje de una problemática sobre el origen del municipio que guarda relación con el funcionamiento del municipio hoy en día, y que la escuela sociológico naturalista pretende saldar apuntando que el municipio cuenta con derechos fundamentales que son anteriores a la realidad

---

<sup>6</sup> Tomado de QUINTANA ROLDAN, Carlos, *Derecho municipal*, 10 ed., Porrúa, México, 2011, p. 7.

estatal, por lo tanto no son ratificados por este, ya sea consecuencia de un ser divino o del devenir mismo del hombre en sociedad que lo llevan a generar de forma natural estos núcleos de convivencia de forma ordenada, es de esta forma que el hombre capta racionalmente la necesidad de adaptación a las nuevas realidades a las cuales debe estar ligado el ser humano.

## **2. Postura municipal de derecho positivo**

Esta corriente jurídica de pensamiento liga la suerte del municipio al texto escrito de la ley, y por tanto ahí ya se está reconociendo que el Estado es quien crea al municipio, pero también le permite asegurar un carácter posterior al Estado, el municipio en esta forma de pensar jurídico goza de personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia. Por esta razón se vuelve necesario remarcar que el municipio es una creación del Estado, conformada en los justos límites y parámetros que le conceda la legislación, caso contrario sería estar limitando el municipio a un simple conglomerado de personas asentadas en un espacio territorial.

## **3. Escuela de derecho municipal administrativo**

En el ordenamiento jurídico de derecho administrativo el municipio suele ser considerado como un agregado de la comunidad estatal, o sea, está sujeto a la descentralización administrativa que establece el propio Estado. Esta forma de organización administrativa aplicada al municipio permite pensar que los alcances del municipio bajo esta forma de organización se encuentran limitados a la prestación de los servicios públicos municipales que establece la Constitución mexicana en su artículo 115. En el México contemporáneo aparece un corriente doctrinal de pensamiento jurídico que sostiene dichas ideas, como reflejan las posiciones jurídicas del maestro Gabino Fraga que señalamos a continuación: *“El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentre al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”*.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 12ª ed., México, Porrúa, 1968, p. 210.

Con respeto al distinguido jurista Gabino Fraga consideramos que el Municipio no puede ser considerado de ninguna manera un organismo descentralizado entre otras razones porque este tipo de estructuras requieren para ser creadas de un decreto, mientras que el municipio surge de manera natural y requieren para su edificación definitiva de un acto jurídico del poder legislativo una vez que se reúnen los requisitos de creación que requieren los municipios. Al respecto señalan Jorge Fernández Ruiz y Germán Cisneros Farías:

*A nuestro juicio, las opiniones de Buttenbach, Díez y Fraga, a que nos acabamos de referir son válidas en el contexto de un Estado centralista, más no en el de un Estado Federal, toda vez que en el Estado central o unitario, el municipio podrá ser producto de la descentralización administrativa territorial o por región, como ocurre en Francia; empero en el esquema federal de México es inadmisibles considerar al Municipio como resultado de una acción de descentralización administrativa, puesto que es obra de la descentralización política; por ello, coincidimos con el profesor Miguel Acosta Romero en considerar al municipio como una estructura político – administrativa, jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que el municipio emplea, en su organización administrativa, las formas de la centralización, descentralización y desconcentración administrativas, de donde negamos –dice Acosta Romero- que (el municipio) tenga el carácter de organismo descentralizado por región.<sup>8</sup>*

Para concluir el presente apartado, podemos ubicar otra variante respecto a la naturaleza jurídica del municipio que es explicada por Salvador Valencia Carmona, y consiste en lo siguiente:

*Pero si no hay duda que el Estado antecede al municipio ni tampoco que se encarga de crearlo, también es cierto que no puede instituirlo donde mejor le parezca, sino tiene que tomar en cuenta forzosamente esos*

---

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y CISNEROS FARIÁS, Germán, *Derecho administrativo del Estado de Nuevo León*, Porrúa, México, 2009, p. 87.



*“factores naturales” que el propio expositor de la teoría pura reconoce. El Estado, al crear por medio de una ley los entes comunales, no debe actuar a su arbitrio, sino guiándose por una serie de factores naturales, como serían, entre otros, el espacio adecuado, una población suficiente, los recursos económicos y políticos indispensables. En otras palabras, no puede ignorarse que el municipio requiere en su base un determinado conjunto de notas que aporte la realidad, pero que tales notas no pueden formar separadamente un ente comunal, sino que es menester que por medio de una ley se le otorgue tal carácter por el Estado.<sup>9</sup>*

#### **IV. EL MARCO JURÍDICO - CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO**

El modelo de gobierno municipal es un aspecto fundamental si lo que buscamos son municipios fuertes que tengan una cercanía con la sociedad y capacidad de respuesta a una realidad que resulta ser cada día más compleja en un mundo cada día más interconectado globalmente, pero tristemente en el caso del municipio no resulta ser esta la verdad. Cabe señalar que para Blanca Acedo Angulo:

*Desde la fundación del régimen federal mexicano ha sido muy polémico el concepto de soberanía estatal. Hasta la fecha se discute si los Estados son soberanos o únicamente autónomos, es decir libres e independientes de acuerdo con los términos inscritos en la Constitución. Más allá de este tema no resuelto entre los constitucionalistas, en los orígenes del federalismo mexicano los municipios se ubicaban dentro del régimen interior de los Estados, y esto no se puso en duda durante la primera mitad del siglo XIX. Los ayuntamientos eran entidades subordinadas y enmarcadas dentro del poder ejecutivo local.<sup>10</sup>*

El surgimiento del municipio es interesante, no debemos olvidar que la democracia como idea de vida para la sociedad ha resultado ser una conquista muy compleja desde los tiempos en que México cobra su independencia como nación, tan solo basta observar que

---

<sup>9</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, 3ª ed., Porrúa, México, 2013, p. 23.

<sup>10</sup> ACEDO ANGULO, Blanca, *La libertad municipal en México (1824-1928)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2009, pp. 26-27.

bajo el gobierno del General Porfirio Díaz se creó la figura del Jefe Político los cuales tenían una injerencia directa de carácter muy autoritario en la vida de los municipios, negando completamente cualquier posibilidad de una plena libertad municipal. Respecto a dicha problemática, la tratadista de derecho municipal, Teresita Rendón Huerta Barrera, señala:

*El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre. Los mismos partidarios del antiguo régimen convinieron al cabo en que la supresión de las jefaturas políticas en la República es uno de los progresos que, en justicia, debemos acreditar a la revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas, tenemos que convenir en que ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no solo impopulares, sino odiosas.<sup>11</sup>*

Independientemente de toda esta problemática se destaca la aparición del municipio en la Constitución de 1857, quedando completamente asentado en el destacado libro de Teresita Rendón Huerta Barrera, donde la referida jurista escribe: “*Por primera vez se encontrará la expresión municipio libre en el decreto que reformó la constitución de 1857, en su artículo 109 que fue acogida como uno de los postulados fundamentales de la revolución de 1910, al lado del principio de no reelección, y de los anhelos de tierra y trabajo*”.<sup>12</sup>

Para Blanca Acedo Angulo, resulta muy conveniente que se tengan muy presentes las ideas que señalo a continuación:

*Conviene resaltar la importancia de que en el Congreso constituyente de 1856 – 1857 se reivindicara que la nueva constitución reconociera la libertad y el poder municipal con base en el principio de la soberanía popular, elementos aportados por estos legisladores (Del Castillo*

---

<sup>11</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, 4ª ed., Porrúa, México, 2007, pp. 116-117.

<sup>12</sup> *Ídem*.

*Velasco y Espiridión Moreno) para el diseño del régimen federal mexicano en la perspectiva de la construcción de un Estado moderno y democrático.*<sup>13</sup>

Por lo que hace al catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, Carlos Quintana Roldan, la Constitución de 1857 en materia municipal implica lo siguiente:

*Como puede apreciarse, la Constitución de 1857, tan notable en múltiples materias, en la cuestión municipal no estipuló aspectos relativos a la autonomía municipal, si bien en las discusiones del Congreso Constituyente se escucharon voces de insignes defensores de la libertad municipal. Ejemplo de ello lo tenemos en las propuestas que hiciera el insigne abogado y político oaxaqueño José María Castillo Velasco,<sup>14</sup> quien fuera también Rector de la Escuela Nacional de Jurisprudencia y diputado Constituyente, al presentar un proyecto que tendía al fortalecimiento de la administración municipal y delineaba una política de cambio agrario. (...). También el artículo 109 de esa Constitución resulta antecedente del actual 115 en materia municipal, mediante las reformas que al texto de 1857 hiciera Don Venustiano Carranza en Veracruz el 25 de diciembre de 1914.*<sup>15</sup>

## V. EL MUNICIPIO Y LA CONSTITUCIÓN

Desde los orígenes de la Constitución de 1917 el legislador reconoció la presencia del municipio en diversos preceptos constitucionales, dicho reconocimiento se ha ampliado con el paso del tiempo en el orden constitucional. De manera ejemplar ha sido el artículo 115 que se ha encargado de regular todos los aspectos centrales del municipio el cual también ha experimentado importantes cambios para bien de la institución municipal; sin que, hasta

---

<sup>13</sup> ACEDO ANGULO, Blanca, *op. cit.*, p. 37.

<sup>14</sup> Quien no les concede mucho crédito a las propuestas de Castillo Velasco en materia de libertad municipal, es el jurista historiador de las ideas políticas Jesús Reyes Heróles, en su ya celebre y recordada obra el liberalismo mexicano, al ser aquí que deja muy en claro la postura de Castillo Velasco que se caracteriza por su vinculación a lo social del liberalismo de esos días; en efecto: “Castillo Velasco presentó como voto particular adiciones que abordando el problema de los municipios, en realidad contenían una fórmula para enfrentarse a la cuestión social.” REYES HERÓLES, Jesús, *El liberalismo mexicano, la integración de las ideas tomo III*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 590.

<sup>15</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos F, *Derecho municipal*, 9ª ed., Porrúa, México, 2011, p. 68.

la fecha, desafortunadamente se pueda constatar un gobierno municipal verdaderamente actuante.

Cierto que para los efectos que persigue la presente investigación es con la reforma de 1999 que se configura al municipio como una esfera de gobierno, así como lo referente a la autonomía del municipio, sin olvidar lo referente a la justicia administrativa municipal, aunque esto último ha tenido poca suerte en la realidad municipal. Además, el artículo 115 de la Constitución señala que: “La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de forma exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”. Sin olvidar que es en esta reforma donde se dota también a las legislaturas estatales de ciertas competencias sobre asuntos referentes a la vida del municipio. De forma por demás clara Teresita Rendón Huerta Barrera alude al punto central del gobierno municipal, pues se considera que el paso de tener municipios administradores a estar investidos ahora como gobiernos municipales, no resulta suficiente:

*Pese al avance, no basta la mera declaración formal de que es un orden de gobierno, pues en si misma encierra escasa sustancia, se debían haber configurado con claridad los elementos, órganos, competencia y vínculos, responsabilidades y controles que forman un sistema de gobierno, claro esta, en forma esencial, para no incorporar en la Constitución, lo que debe ser parte de otros ordenamientos.<sup>16</sup>*

## **VI. EL GOBIERNO MUNICIPAL EN MÉXICO: UNA REALIDAD A MEDIO CAMINO**

La realidad jurídico – política municipal empieza a plantearse ya de tiempo atrás, como bien lo establece Blanca Acedo Angulo, en su esplendido trabajo “La libertad municipal (1824 – 1928)”, pero es hasta 1994 que el artículo 105 de la constitución lo equipara a un poder político, como consecuencia de una decisión que consideramos tiene carácter histórico que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en respuesta a un amparo que fue presentado por el ayuntamiento de Mexicali, que fue resuelto en el año de 1992.

---

<sup>16</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 243.

Llama poderosamente la atención la lentitud como la cual se ha dado la evolución del municipio en México en los textos jurídico – constitucionales, es verdad que no se debe minusvalorar el avance que se ha dado en el reconocimiento que se le otorga al municipio como esfera de gobierno en el Estado Federal mexicano, desafortunadamente vemos que el federalismo es planteado en México en términos de la federación y los Estados, reduciendo a un segundo término el municipio, en relación con la presente problemática es muy pertinente la cita de Arnaldo Córdoba quien alude a los orígenes fundacionales del municipio lo que permite comprender la real importancia de contar con municipios fuertes y vigorosos que den certidumbre de una buena gobernabilidad democrática:

*El origen natural de la soberanía popular está en las comunidades de los ciudadanos que, a pesar de las peculiaridades de los regímenes que los gobernaban, supieron vivir su elemental vida política, en medio de esos problemas cotidianos, y preguntándose todo el tiempo cómo podían resolver sus problemas, vale decir como autogobernarse como dueños de sus vidas que eran.*<sup>17</sup>

El mismo autor más adelante con el amplio manejo de la teoría política que lo caracteriza, afirma lo siguiente:

*La vida en común observaba Tocqueville en su memorable viaje a los Estados Unidos, se vuelve por fuerza vida política cuando se trata de hombres libres. Tal vez no podría decirse que los nuestros en aquellas épocas fueran libres, pero el hecho es que vivían en común y su vida entre todos, por fuerza, se volvía política. Nuestros teóricos municipalistas que se atrevieron a ligar libertad municipal y soberanía popular, sabían eso. Casi todos nuestros pueblos, por no decir todos, eran víctimas de cacicazgos y dominaciones de todo tipo (incluida la de los clérigos), pero el principio era claro: si queremos hablar del tema de dónde nace la soberanía, hay que pensar en nuestros pueblos, en esas comunidades, donde los individuos se ven obligados a actuar, ponerse de*

---

<sup>17</sup> CÓRDOBA, Arnaldo, “Prólogo”, en ACEDO ANGULO, Blanca, *La libertad municipal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2009, p. 12.

*acuerdo o manifestarse en desacuerdo para regular y normar su vida comunal, o bien, luchar entre sí hasta exterminarse y desaparecer. La convivencia en comunidad es difícil. Eso es preferible al exterminio mutuo.*<sup>18</sup>

Estos personajes de los que nos habla Arnaldo Córdoba son pensadores clásicos de la teoría política que se dedicaron a reflexionar seriamente sobre todas estas situaciones referentes a la comunidad que representaban serios problemas de organización en sus sociedades, y con base a este tipo de deliberaciones sobre problemas reales del momento que les tocó vivir, trataron de dar soluciones viables a esa interrogante y darle sentido a la construcción de una verdadera democracia que tuviese su fundamento en la voluntad popular del pueblo.

Si parte de la fundamentación del gobierno municipal lo buscamos en la autonomía soberana de los municipios, Manuel González Oropeza elabora el siguiente análisis con una perspectiva histórico - jurídica en el que cuestiona con sólidos fundamentos la autonomía de gobierno del municipio, por lo que sostiene: *“Si la soberanía se definiera de acuerdo con la expresión de José María Morelos en sus Sentimientos de la Nación, como la facultad de dictar leyes propias, sin sometimiento a otro nivel de gobierno, el municipio todavía no es soberano, por lo que tampoco forma parte de la asociación de co – soberanía que caracteriza a los sistemas federales”*.<sup>19</sup>

No se puede soslayar que la falta de autonomía del municipio complica seriamente la labor de gobierno que le otorga la constitución en su artículo 115 al municipio, como lo infiere Manuel González Oropeza:

*Si el actor fundamental de los Estados Unidos Mexicanos como nación, son precisamente los Estados, las partes sustanciales de éstos, debieran ser igualmente los Ayuntamientos Unidos de cada entidad federativa, no considerados como una mera división territorial, como se acotaba antes de la reforma constitucional de 1996 al artículo 115 constitucional, sino*

---

<sup>18</sup> *Ídem.*

<sup>19</sup> OROPEZA GONZÁLEZ, Manuel, *La dimensión constitucional del gobierno municipal*, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri – Editorial Laguna, México, 2010, p. 21.

*como la base de gobierno de las mismas entidades federativas; sin embargo, no ha habido nunca esta manifestación en su estructura, y es el pueblo el componente único de los Estados.*<sup>20</sup>

Lamentablemente a la fecha se tiene como asignatura pendiente superar esa consideración que se tiene del municipio como orden de la división territorial del poder público en el Estado Federal. Veamos el siguiente panorama que sobre el particular destaca brillantemente Manuel González Oropeza, con una visión muy aguda de la historia y el derecho:

*Pero es verdad que, hasta la fecha, el municipio sigue siendo considerado como una mera división geográfica del Estado federado; como si este a su vez, fuera una mera distribución geográfica de la Unión federal. Esta concepción que se desprende del Derecho Romano es no sólo anticuada sino incompatible con el federalismo. Los municipios se han caracterizado de acuerdo a dos principios: el romano y el germánico; siendo el primero el que se consagra en el primer párrafo del artículo 115 constitucional, cuando se refiere a los municipios libres como la base de la división territorial de los estados. Mientras que el principio Germánico le otorga capacidad jurídica para actuar como persona colectiva, tal como lo estableció el artículo 23 del Código Civil federal desde 1928.*<sup>21</sup>

La Constitución de municipios libres y autónomos es un paso fundamental para la edificación de una verdadera vida democrática al interior de las sociedades y de los gobiernos. Desde esta perspectiva, se tiene que trabajar mucho desde todas las trincheras, en la construcción de una democracia, que parta de abajo hacia arriba, solo así podremos aspirar a una verdadera democracia que dignifique plenamente al hombre sobre cualquier otra realidad; es por eso que se requiere urgentemente separar al municipio del principio de orden que guarda respecto de los Estados, en el cual se ve absorbido fuertemente por la

---

<sup>20</sup> *Ídem.*

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 22.

autoridad del Estado. En la medida que seamos capaces de construir municipios libres tendremos poblaciones conformadas por ciudadanos libres.

En este orden ideas, llama fuertemente la atención la indefensión en que se encontraban los municipios previo a la reforma constitucional de 1994 al artículo 105, fracción I de la Constitución, donde se le permite al municipio interponer controversias constitucionales en diversas situaciones que le permite la misma constitución, es por eso que este medio de defensa es un importante mecanismo de defensa y control de la constitucionalidad, que tiene por finalidad principal salvaguardar la supremacía constitucional, sancionando los actos contrarios a la misma.

Pero la mera entrada en vigor de este tipo de mecanismo de defensa de la constitución no debe implicar desconocer ciertos esfuerzos importantes que se hicieron previamente a la entrada en vigor de la reforma al 105 constitucional; según este dato para Elisur Arteaga Nava es preciso poner atención en el siguiente aspecto:

*Durante los debates del constituyente de 1917 se contempló la idea de que los municipios, cuando trataran de materias hacendarias, pudieran demandar a los poderes locales ante la suprema corte; pero fue descartada, pues se consideró que esa intervención atentaba contra la soberanía de las entidades. No obstante, la redacción del artículo 105 original y del criterio expresado por el constituyente, los municipios recurrieron a la controversia constitucional; la corte cuando menos en dos casos, se negó a dar curso a la demanda.<sup>22</sup>*

No se debe pasar por alto de manera alguna que este camino en busca del reconocimiento del municipio como un poder, el cual ha resultado ser largo y sinuoso, inicia con la interposición del amparo número 4521/90 interpuesto por el ayuntamiento de Mexicali, siendo presidente municipal en ese momento Milton Castellanos Jr., donde una vez resuelto en el año de 1992 el municipio es considerado equivalente a los poderes de un Estado.

Con este mecanismo de defensa en poder de los municipios se ha acelerado la construcción de una verdadera democracia constitucional que fomente el involucramiento

---

<sup>22</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 4ª ed., Oxford, México, 2013, p. 1060.



de la ciudadanía en los problemas locales del municipio, facilitando con esto un verdadero dialogo entre autoridades municipales – ciudadano, gobierno local y federal; todo esto ha sido tan importante para el reconocimiento del municipio como un ente equivalente a los poderes del Estado, que Salvador Valencia Carmona no duda en hacer la siguiente afirmación:

*Al cobijo de la nueva regulación constitucional ha venido ocurriendo una verdadera eclosión de las controversias municipales en materia municipal, fenómeno inusitado en nuestro derecho público tanto por el número de conflictos que han llegado a conocimiento de la Corte como por el contenido y precedentes que se han fijado en las resoluciones. Entre 1993 – 2000 se han resuelto 126 controversias, las cuales en su mayoría han sido planteadas por los municipios y han sentado puntos relevantes para sus relaciones con gobiernos estatales y aún con el Federal.<sup>23</sup>*

Es importante que tengamos presente que la controversia constitucional como medio de defensa del municipio resulto muy importante en su momento por la consideración del municipio como un poder, y se ha convertido en un mecanismo muy eficiente de protección de la constitución del poder del municipio, tan es así que como señala Salvador Valencia Carmona ha proliferado la interposición de estas ante la autoridad que resulta competente de su conocimiento, pero esto entraña también un fuerte motivo de preocupación para los estudiosos del municipio, pues nos revela también que los mecanismos de resolución de conflictos de los Estados resultan ser ineficientes y carentes de credibilidad, lo que ha motivado la interposición de controversias por el municipio, donde un dato relevante es que muchas de estas no llegan a la instancia final de la Corte por una deficiente técnica jurídica, es por eso que resulta fundamental fortalecer los mecanismos de defensa locales con la finalidad de preservar un sano federalismo municipal.

Sin embargo, pese a la consideración que le otorga la constitución al municipio como un poder del Estado, un sector de la doctrina no se encuentra aun satisfecho

---

<sup>23</sup> CARMONA VALENCIA, Salvador, *Derecho municipal*, 3ª ed., Porrúa, México, 2013, p. 182.

plenamente pues consideran que el camino hacia un verdadero gobierno municipal aun se encuentra inacabado. De esta forma Manuel González Oropeza arriba a la siguiente conclusión, la cual pasamos a transcribir a continuación:

*No puede ser el municipio un poder del Estado, por que el gobierno de las localidades es y ha sido, histórica y políticamente, distinto al del Estado. No puede serlo, pues las funciones del gobierno municipal no son una delegación de las funciones del Estado, sino un atributo originario y propio de sus órganos de gobierno, establecido en la Constitución. Las autoridades municipales son diferentes en requisitos, en elecciones y en objetivos a las autoridades estatales. La jurisdicción o circunscripción territorial de las autoridades municipales es diferente al de las autoridades estatales.<sup>24</sup>*

## **VII. AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO**

Vinculado el gobierno municipal a la autonomía municipal, se puede concluir que el municipio carece de una división de poderes, y es aquí donde vale la pena interrogarnos sobre la realidad o irrealidad del poder municipal, pues es evidente que esta carencia no acontece en la esfera de gobierno local y federal que si cuentan con una verdadera división de poderes. En este sentido autonomía implica etimológicamente la posibilidad de un ente de otorgarse su propia legislación.

Tal concepto de autonomía municipal resulta en verdad peculiar, pues esto se aprecia de diversas formas si se leen con detenimiento nuestras leyes, por lo que considero que lo real es que anterior a la reforma constitucional al 115 constitucional de fecha 1983 los reglamentos municipales gozaban de una autonomía, principalmente el de policía y buen gobierno, esto se daba así por que no ocupaban el reconocimiento de una ley, dicha situación que señalamos no se presenta hoy en día que los reglamentos municipales se deben atener a las bases que señalen las legislaturas estatales, en tal sentido se puede ver que la autonomía de la que hablábamos anteriormente ya no existe más, ahora lo que tenemos son reglamentos sui generis, al encontrarse subordinados a la voluntad del legislador estatal.

---

<sup>24</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *op. cit.*, p. 28.

Así las cosas, lo que impera es una realidad municipal maniatada y por tanto fuertemente limitada por las legislaturas estatales en diversos ámbitos que son esenciales para un municipio libre: hacienda municipal, organización municipal, su orden territorial, la administración de su hacienda, su facultad reglamentaria, la desaparición, suspensión y revocación, en suma, toda la realidad política municipal se encuentra ligada a la suerte de la autoridad local y federal. En razón de todo esto se puede constatar que un gobierno municipal con verdadera libertad se encuentra vacío de contenido, naturalmente sería deseable que en las constituciones estatales se estableciera un capítulo dedicado exclusivamente a reconocer la competencia del municipio, que entre más libertad le concedan será mejor para la vida municipal, todo estas ideas se complementarían magníficamente con una justicia municipal que se encargue de dirimir los conflictos que se presenten entre la esfera local y la municipal; en efecto, a los ayuntamientos les apremia reactivar el movimiento de la autonomía municipal, ya que actualmente se cuentan con todas las posibilidades jurídicas para propiciarlo por medio de una actualización de los reglamentos y normas que rigen su actuación.

Ciertamente, hoy el municipio es una esfera de gobierno con autonomía para generarse sus propias normas que rigen su actuar lo que acontece en la realidad, al ver que los municipios tienen una determinada esfera de atribuciones que cumplir lo que en buena forma lo puede hacer gracias a los servicios públicos que presta; lo anterior se puede acreditar con las facultades que le permite la constitución al municipio de otorgarse sus propias normas convenientes a la propia vida del municipio.

Aunque evidentemente en la actualidad del municipio, también se pueden cuestionar muchas cosas sobre la autonomía municipal, que en palabras de Teresita Rendón Huerta Barrera son:

*Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del municipio. Hasta es algo místico políticamente. Todos los partidos políticos la defienden con entusiasmo; sin embargo, nada más oscilante en la práctica. Nada más divergente en la doctrina que su concepto. Su debate tiene un sabor especial, en el libro, en el parlamento y en la cátedra de los publicistas.<sup>25</sup>*

---

<sup>25</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, pp. 133–134.

Por su parte, Reynaldo Robles Martínez afirma que la autonomía municipal ha sido un término ampliamente discutido, que como paradigma, aunque ha sido un medio para proteger la libertad municipal, se entendió equivocadamente como un fin, cuando en realidad, la autonomía municipal, tiene como objeto manifestarse como una garantía de las atribuciones municipales:

*El termino autonomía es subjetivo, no ha podido ser concretizado, no ha sido definido aun, el significado y alcance de la autonomía varia según el lugar y la época. La autonomía es el paradigma, que ha servido a los municipios para ostentar, ejercer y defender su libertad. Así entendida la autonomía no es un fin sino un instrumento, un medio, una garantía para defender las atribuciones del municipio.*<sup>26</sup>

Lo verdadero es que la autonomía municipal se encuentra sujeta a un problema de competencias, de delimitación de sus alcances, que pasa por el marco jurídico competencial de las diversas esferas de gobierno, como se ve la autonomía municipal siempre gozará de algunas cuestiones indiscutibles, como la potestad para otorgarse su marco normativo; pero subsiste el problema de los límites o concurrencias competenciales que presentan serios problemas de orden legislativo o de interpretación judicial. Lo crucial pasa por la autogestión administrativa de los municipios y a la participación municipal, pero algo muy importante para que un municipio goce de autonomía es lo que se refiere a las competencias municipales; las cuales en la medida que los municipios sean autónomos podrán contar con el respeto de los legisladores locales.

Según esta concepción la autonomía municipal implica la independencia del municipio respecto de los poderes locales y federales; lo que tiene fuerte trascendencia en la esfera política del municipio, donde el fundamento principal son elecciones libres para la designación de los miembros del cabildo, lo que se complementa con algunos aspectos financieros; en esencia para Acosta Romero la autonomía municipal implica:

*Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea,*

---

<sup>26</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 10ª ed., Porrúa, México, 2013, p. 59.

*las entidades federativas y el municipio, y consideran, en consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, se considera que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejara de ser autonomía.*<sup>27</sup>

Acosta Romero define que la autonomía municipal, debe tener como alcances únicamente la región ya sea de tipo urbana o territorial que al municipio le corresponda, por lo que jurídicamente circunscribe el límite de la autonomía municipal, además que enfatiza también que para el pleno desarrollo de la autonomía municipal, necesariamente el municipio requiere de hacerse de ingresos, de manera que volvemos a un tema indisoluble del municipio: la hacienda municipal: *“La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales”*.<sup>28</sup>

La autonomía municipal requiere asegurar determinados principios sin los cuales esta se queda a medias o de plano no existe. La autonomía municipal implica una soberanía local consistente en que los pobladores de esa ciudad puedan resolver sus propios problemas de gobierno u organización. El aspecto de la legislatura es muy importante, ya que un involucramiento excesivo de los congresos locales en la organización del gobierno municipal genera desconfianza para los pobladores de la ciudad, lo que a su vez se traduce en apatía y desinterés del ciudadano por los asuntos de su comunidad; esto genera una manera muy sutil del gobierno local de transferir su soberanía a los gobiernos estatales lentamente, lo que redundará en la pérdida gradual de la autonomía municipal.

---

<sup>27</sup> Tomado de QUINTANA ROLDAN, F. Carlos, *op. cit.*, p. 174.

<sup>28</sup> *Ídem.*

Para Alcides Greca la autonomía del municipio tiene que asumir tres compromisos fundamentales, que serían:

*La municipalidad tiene el derecho a elegir de entre sus propios ciudadanos a los funcionarios que hayan de aplicar las leyes de la localidad. Segundo: la ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines del gobierno. Tercero: la localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera del gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad. Los habitantes de la ciudad deben elegir, indudablemente, a las personas que constituirán su gobierno local. Nadie más capacitado que éstas para conocer y afrontar los problemas que plantea la administración del municipio. El hecho de haber surgido del ambiente de la ciudad créales una especial responsabilidad, aparte de que están vinculadas a sus ciudadanos por comunes intereses e ideales.<sup>29</sup>*

Llama la atención la observación que hace Alcides Greca en el sentido de que se debe procurar la colaboración en las funciones del municipio a los ciudadanos que radican en la localidad, ya que tienen la ventaja de conocer los hábitos y costumbres de la ciudad lo cual favorece mucho el buen desempeño y reduce más los problemas. Debemos, sin embargo, plantearnos una excepción en el caso de funciones muy técnicas cosa que en este mundo global cada vez es más frecuente la implementación de tecnología muy positiva para el desarrollo de la ciudad, pero también muy compleja, que requiere de un personal que en ocasiones tiene que buscarse en el extranjero, es por eso que se dice que el Estado cuenta con una potestad de imperio originaria, mientras que el municipio la tiene derivada.

Precisando lo anterior podemos afirmar que la autonomía se puede observar en varios rangos, el político el cual es asegurado por el principio que sostiene que el municipio es una esfera de gobierno, que se renueva por medio del principio representativo; a la luz del enfoque administrativo, la autonomía se puede colmar con la prestación de los servicios

---

<sup>29</sup> GRECA, Alcides, *Derecho y ciencia de la administración municipal*, tomo II, 2ª ed., Santa Fe, Argentina, 1943, pp. 60-61.

públicos, y en el aspecto hacendario podemos concluir que goza de una potestad tributaria restringida, pero cuenta con la posibilidad de cobro y aplicación de su renta en los aspectos más apremiantes que tiene que atender el municipio.

### **1. Hacienda municipal**

Conviene formular algunas consideraciones sobre la institución jurídica de la hacienda municipal, pues sin un buen manejo de esta área en función de las posibilidades que le permita al municipio, manejar cierto presupuesto, sería imposible atender las necesidades de la población, por medio de la prestación de los servicios públicos que le corresponde prestar al municipio; afortunadamente el texto actual del artículo 115 de la constitución, fracción IV establece que los municipios se pueden administrar libremente.

Inicialmente la redacción del 115 constitucional suscitó fuertes y enconados debates, y fue particularmente el campo de la hacienda municipal el que generó mayores debates y críticas, por no reglamentar de forma debida las contribuciones con los que habría de contar la hacienda municipal, derivando con esta disposición municipios menesterosos e imposibilitados para hacer frente a todas las necesidades de los municipios.

Por eso, y como consecuencia de fuertes críticas de los municipios del país, las cuales tuvieron resonancia en el congreso federal, provocando que se reformara el artículo 115 de la constitución comprendiendo importantes consideraciones que ya señalamos al principio de este inciso, solo falta señalar que el apartado final de la fracción IV del artículo 115 de la constitución señala:

*Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisaran y fiscalizaran sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.*

Es, precisamente, la actual redacción del artículo 115 constitucional que establece cuestiones relevantes en materia hacendaria para el municipio, que ha permitido que aflore

una expresión favorable a los cambios que se han llevado a cabo en este rubro, por ejemplo, Carlos Quintana Roldan señala:

*Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación; sucediendo frecuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los Municipios a ejecutar las obras y gastos que ha su juicio eran prioritarios. La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos, por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del Municipio.<sup>30</sup>*

Mientras que Salvador Valencia Carmona plantea por su parte, la importancia del tema de una reforma definitiva que surja de un verdadero acuerdo democrático nacional, ya que solo así se podrá dar plena certidumbre a los compromisos financieros del municipio:

*Estamos de acuerdo en que nos encontramos justo a tiempo para una gran reunión nacional en que se debatan los temas hacendarios de carácter medular, y que como consecuencia de ella se pueda estar en condiciones de realizar un replanteamiento integral y a fondo de nuestro actual sistema hacendario y fiscal. Hay que adelantarse a satisfacer las inquietudes y reclamos que en diversos Estados y ayuntamientos del país se vienen manifestando y que adquirirán todavía mayor fuerza, para que sea por la vía del derecho y el consenso, no de la presión, como se resuelvan los apremiantes problemas que confrontamos en esta materia.<sup>31</sup>*

Es indudable que se requiere revisar todo el tema de la hacienda municipal, y que es imprescindible que dicha temática se incorpore a las legislaturas estatales y al congreso, como una asignatura de primer orden que requiere de la mayor importancia y seriedad por

---

<sup>30</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos, *op. cit.*, p. 197.

<sup>31</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, p. 234.



parte de los legisladores y diversos actores políticos, para que de esta forma se logre cristalizar la gran reforma municipal que tiene en gestación ya muchos años, y que goza ya hoy en día de impostergable atención, pues no se debe olvidar que pese a los avances legislativos que ha experimentado el municipio aun se experimentan fuertes rezagos de atención en distintos municipios, particularmente, los más vulnerables, y que son, municipios rurales por ser en ellos, donde se aprecian las mayores necesidades sociales entre sus vecinos, y también las mayores carencias materiales. Al respecto, Teresita Rendón Huerta Barrera sugiere que no olvidemos:

*El desequilibrio regional, el aparente combate a la pobreza extrema, la falta de reconocimiento a la presencia de millones de indígenas, la incipiente democracia, la limitada oferta de servicios públicos una participación social que ha menudo se queda a nivel de urnas, sistemas normativos obsoletos, servidores públicos con escasa visión y preparación para la tarea pública, multiplicidad de tramites innecesarios, un panorama alentador que no va a cambiar súbitamente, con mayores recursos a los municipios. La solución no debe vislumbrarse solo en el rubro de las finanzas, el asunto es mucho más complejo. Otro punto hasta ahora poco debatido, pero de suma importancia, es el que atañe al destino de los ingresos que se generan en el ámbito territorial de los municipios, por concepto de la explotación de sus recursos naturales, como por ejemplo el caso de los bosques, el petróleo, la minería, entre otros.<sup>32</sup>*

En síntesis, podemos agregar que un buen manejo de la hacienda municipal que cuente con los recursos suficientes para atender los problemas de la comunidad municipal es indispensable para lograr una buena autonomía que contribuya a un óptimo gobierno municipal. Los recursos financieros son parte total de la autonomía y necesarios para gobernar adecuadamente, a falta de estos el municipio carecerá de autonomía interna, y se encontrará sujeto a condicionamientos externos; sin autonomía hacendaria no es posible

---

<sup>32</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 300.

governar adecuadamente y dar satisfacción a los problemas que plantea una realidad mundial cada día más cambiante.

El nuevo municipio debe ser plenamente capaz de responder a las nuevas realidades: internas y externas, lo más lamentable sería que desde la óptica municipal se buscara soslayar estos cambios, en tal caso el municipio entraría en una fase de aislamiento y incomunicación ante las nuevas realidades mundiales, por lo que se dificultaría el aprovechamiento de estos nuevos desarrollos, por eso sería deseable que en un futuro el 115 constitucional contemplara estos nuevos avatares mundiales. El municipio no puede, ni debe apartarse de estas realidades antes bien, esta obligado a buscar el beneficio que le puedan otorgar estas sucesivas reformas en beneficio de la población del municipio.

## **2. La justicia administrativa municipal: una realidad en gestación**

La justicia administrativa municipal se encuentra consagrada en el artículo 115, fracción II, inciso a) de la constitución, de desafortunadamente la incorporación al texto constitucional de esta figura se llevó a cabo de una forma muy pobre, toda vez, que el Constituyente optó por pasarle a las legislaturas estatales la responsabilidad de implementar el procedimiento administrativo en toda su formalidad.

La justicia administrativa municipal es sumamente importante para el administrado, si consideramos que el municipio tiene una competencia bastante vigorosa que establece el 115, fracción III de la Constitución, que es donde se consagra una serie de competencias de carácter administrativo con todo el elenco de servicios públicos que le toca atender al municipio, lo que significa justamente, la necesidad de establecer instrumentos jurídicos idóneos para tutelar los intereses legítimos de los administrados frente a una administración pública municipal que se hace cada día más poderosa, y lo que pretende la justicia administrativa municipal es buscar un equilibrio entre el interés individual del administrado y los fines sociales que tiene encomendados el municipio por medio de los servicios públicos.

Hoy día es fecha que no se logra introducir correctamente la justicia administrativa municipal de forma real, pues al menos por lo que hace a los municipios del Estado de Nuevo León no se cuenta con este tipo de mecanismos garantes de los derechos del administrado, ante dicha situación Teresita Rendón Huerta Barrera comenta lo siguiente:

*...a nuestro pueblo le falta pasar de la actitud de sometimiento del siervo, a tener la dignidad del ciudadano. De otro modo, esas instituciones están condenadas al fracaso, aunque son el medio más eficaz para fomentar la cultura de la legalidad y para fortalecer el Estado de Derecho. En ese sentido habrá que realizar un trabajo vigoroso para impulsar la madurez cívica y la creación, así como el arraigo y la creación de mecanismos institucionales de amplia educación y tutela del ciudadano.<sup>33</sup>*

Como se ve la justificación que encuentra la justicia municipal actualmente en los textos se da de forma tal que deja en manos de los legisladores estatales la edificación de dichos instrumentos de defensa a favor de los administrados, razón por la que consideramos que hay mucho por hacer en esta temática, y forma parte sin duda de la agenda de un gobierno municipal autónomo, y en este sentido es claro que no se cumplen con las especificaciones para responder a este reto, los actos ilegales que cometen día con día las autoridades municipales son muchos y mínimas son las posibilidades de defensa del administrado municipal, por lo que se requiere de manera urgente reorientar la relación administración – administrado, bajo nuevos márgenes de legalidad en esta relación, que permitan un equilibrio más justo en el trato de la autoridad hacia el administrado, y no se limite a la tibia redacción del artículo 63, fracción XLV de la Constitución del Estado de Nuevo León que dice lo siguiente:

*Los municipios podrán contar con Órganos de lo Contencioso Administrativo, autónomos sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública municipal, central o paramunicipal, y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan.*

Esto es muy grave al resultar una completa simulación en perjuicio del administrado y del gobierno municipal al contravenir el principio básico de que debe contar las tres

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 243-244.

funciones básicas que se requieren, ya que se establece como algo opcional, y más grave aun es el hecho de que un órgano estatal actué en el caso de la inexistencia de un tribunal municipal; por último se omite señalar que normas deberán aplicarse para el caso de que no se cuenten con normas municipal que fijen una determinada competencia en esta materia.

### **VIII. LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL MUNICIPIO**

Vale la pena señalar antes que cualquier otra cosa que el ayuntamiento, como un ente de gobierno actualmente muestra serias deficiencias para su ejercicio, ya que no se observa claramente dentro de la legislación una consideración en ese sentido, mucho menos una conformación de los órganos municipales, sin omitir las serias deficiencias en capacitación de los servidores públicos municipales, lo que les impide realizar su labor con toda cabalidad y el profesionalismo que se requiere.

Por ejemplo, en el Estado de Nuevo León lo que se observa en esta materia es una fuerte resistencia a llevar a cabo modificaciones legislativas que pongan al día la importancia del derecho municipal, desafortunadamente la cultura presidencial tan arraigada en el Estado ha impedido la construcción de este nuevo paradigma municipal, ante tan lamentable circunstancia se antoja necesario que es importante tomar conciencia del acontecer que se nos presenta, para a partir de ahí empezar a trabajar en la construcción de tan importantes tres funciones públicas, máxima si creemos que es importante contar con un buen gobierno municipal que tenga capacidad de respuesta ante la ciudadanía.

Como ya se tuvo ocasión de señalar aquí mismo las tres funciones mínimas e indispensables para todo gobierno no se encuentran establecidas en las leyes del Estado de nuevo León para el caso de los municipios, siendo idóneo que estas funciones se encontraran plenamente reconocidas y desarrolladas en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.

Por principio de cuentas Carlos Quintana Roldan hace ver que en la actualidad no es posible hablar siquiera de un poder ejecutivo municipal, por las siguientes razones que pasamos a señalar a continuación:

*Cabe aquí una precisión pues frecuentemente se confunde la figura del presidente municipal con la de un “titular del ejecutivo” de la localidad. Esto es impreciso pues, como expusimos en otro apartado de esta obra,*

*nuestro Municipio no obedece en su concepción de gobierno a la idea clásica de división de poderes, en: legislativo, ejecutivo y judicial. Además, que dicha apreciación es innecesaria para el gobierno municipal.*<sup>34</sup>

Desde el plano de la teoría de la división de poderes Carlos Quintana Roldan considera, que, si bien es cierto que actualmente se presenta una división de poderes desde una perspectiva práctica y operativa, esta no termina por llevarse a cabo de manera plena, ya que el gobierno que se ejerce a través del ayuntamiento tiene una realización de forma colegiada.

Sin embargo, el catedrático Quintana Roldan enfatiza en que no se puede desconocer que el presidente municipal es el funcionario más importante dentro del gobierno municipal, pues tiene a su cargo una serie de responsabilidades que resultan de enorme trascendencia para el correcto funcionamiento del municipio. Sobre la misma temática, la catedrática de derecho municipal Teresita Rendón Huerta Barrera considera sobre la división de poderes en la esfera municipal unas ideas interesantes:

*Frente a quienes califican de exagerada y aberrante la aplicación del esquema derivado de los postulados de Montesquieu al gobierno municipal, están una serie de razones y fundamentos que evidencian la necesidad del reconocimiento de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional; propuesta que, desde la primera edición de esta obra, produjo polémicas y que al paso del tiempo han ido difundiéndose y en algunos casos aceptándose.*<sup>35</sup>

Para el argentino Néstor Osvaldo Losa, una característica del gobierno es el poder, el cual como ya lo mencionamos se integra por las tres funciones básicas esenciales que corresponden a todo Estado de Derecho, con la salvedad que de las tres funciones una es la que guarda mayor preponderancia que las otras dos, y es quizá esta característica lo que ha impedido la consagración de una verdadera división de poderes en América Latina, lo mismo acontece en la esfera federal, local y con mucha más razón en el ámbito municipal

---

<sup>34</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos, *op. cit.*, p. 208.

<sup>35</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 303.

se ha complicado fuertemente una división de poderes, no obstante es muy positivo que este tipo de temas cada día se debatan más en los foros universitarios. Lo que si debe ser una realidad es la coordinación entre cada uno de los poderes. Como dice Néstor Osvaldo Losa:

*Por otra parte, siempre se ha entendido que lo que caracteriza al gobierno político es el poder y este está representado por la integración de las tres clásicas funciones del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, aun cuando prepondere uno de ellos, por tratarse de un sistema presidencialista, o de otro que sea parlamentarista. Es también cuestionado que exista un gobierno de los jueces, más nadie puede admitir que los dos sistemas anteriores no posean judicatura. Los controles recíprocos entre poderes se manifiestan cuando los tres y no dos, se coordinan, pero también se limitan, y es entonces cuando aparece la importancia de la coexistencia de todos.<sup>36</sup>*

El mismo autor precisa dentro de la misma obra que una función elemental de todo Estado es el ejercicio del poder de policía, pero para estar en posibilidad de ejercerlo se ocupa contar con el apoyo de los tres poderes. Así, Losa expresa: “...como gobierno entonces, como organismo público necesario, debe constituirse con tres poderes; caso contrario no existe autonomía y tampoco poder de policía que hace la esencia del gobierno mismo”.<sup>37</sup>

Basta señalar que la solución más adecuada, para evitar el abuso de poder y que fue utilizado durante mucho tiempo con éxito fue el control recíproco realizado entre los mismos poderes, lo que ya no resulta viable hoy en día, por eso se vuelve necesario estudiar otros medios para lograr el objetivo planteado. De ahí que el referido autor argentino escriba lo siguiente:

*Suficiente contrapeso y controles recíprocos que los clásicos poderes constituían fueron una solución razonable y útil durante siglos, pero hace*

---

<sup>36</sup> LOSA, Néstor Osvaldo, *El derecho municipal en la constitución vigente*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1995, pp. 73-74.

<sup>37</sup> *Idem.*

*algunas décadas, el derecho público comparado nos enseña, al igual que la praxis, que solamente esos controles no bastan ya y que la sociedad requiere de distintos mecanismos para contrapesar a la Administración toda. Si bien esto no anula los naturales mecanismos clásicos –tales como el freno que puede materializar cualquier cuerpo legislativo de su ejecutivo o que alguno de ellos o ambos sean acotados por decisiones del poder judicial- es obvio que las nuevas tecnologías, las mayores confluencias de factores económicos de poder y determinados grupos sectoriales que influyen directa o indirectamente en el poder político, a lo que se suma una más fluida y rápida intercomunicación dentro del propio país y fuera de él, sin descartar las consecuencias económicas, bélicas o de otra naturaleza que acontecen en un país y repercuten inmediatamente en otro u otros nos llevan a imaginar mecanismos variados y eficientes para controlar los poderes clásicos del sistema republicano.<sup>38</sup>*

Al adoptarse estas nuevas instituciones lo que se pretende es la colaboración entre estas, para buscar una mejora en los sistemas de gobierno, que permita disminuir o erradicar la corrupción. Pero ante la concentración de poder que se observa en el poder ejecutivo, se complica un control sobre el gobierno. Con la separación de poderes, se tiene que considerar la racionalidad que muestra el derecho, y que busca y se esfuerza por colocarse por encima del gobernante y de quien en ese momento detente el poder público.

Por último, el autor argentino Néstor Osvaldo Losa considera la existencia en el ámbito municipal de gobierno la existencia y conveniencia de que se conforme un poder judicial, que debe consistir a juicio del referido autor en lo siguiente: “...*el vecino quiere paz y ello se logra por la ley y su efectiva aplicación. No existe poder de policía municipal sin magistrados que lo hagan efectivo y real*”.<sup>39</sup>

Muy importante resulta ser la estructura federal para Salvador Valencia Carmona, al permitir este sistema el ejercicio de las tres funciones de gobierno, muy propias del sistema

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 24.

federal. No obstante, se debe considerar al menos en algunos municipios, que esto no se puede ejercer de manera plena al no adoptarse de forma integral dicho principio. En palabras de Salvador Valencia Carmona tenemos que:

*El artículo 39 constitucional establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y se ejerce a través de los poderes constituidos, y de los artículos 49 y 116 de nuestra carta magna se desprende la división en tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial. Estas tres funciones se realizan en tres niveles de gobierno: el nivel federal, el nivel estatal y el nivel municipal, y el artículo 115 establece en su fracción I que cada municipio será gobernado. A nivel federal existen los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que realizan las funciones de soberanía. A nivel estatal existen los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que realizan las funciones de soberanía de la entidad federativa dada. Y el municipio, que es el tercer nivel de gobierno, ejerce las tres funciones de gobierno propias de nuestro federalismo.<sup>40</sup>*

Por su parte Horacio Rosatti explica la división de poderes municipal de la siguiente manera:

*En Argentina el concepto de la división de poderes municipal ha sido ampliamente discutido y aceptado formalmente, a partir de las innovaciones constitucionales realizadas en el año de 1994. Lo anterior tuvo como consecuencia la conformación de un poder ejecutivo, legislativo y judicial, a semejanza de lo acontecido en las escalas nacional y provincial. Son de mencionarse las ideas que al respecto desarrollaron, previamente Adolfo Korn Villafañe Tomás E. Bernard, sobre la implantación de un republicanismo completo en el ámbito municipal.<sup>41</sup>*

---

<sup>40</sup> QUIÑÓNEZ PAYAN, María del Rosario, “El gobierno municipal y la necesidad de constituirlo con base en la separación de poderes”, en VALENCIA CARMONA, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 725.

<sup>41</sup> ROSSATI, Horacio, *Tratado de derecho municipal*, 2ª ed., T. IV, Rubinzal – Culzoni editores, Buenos Aires, 1997, p. 65.



Una opinión muy reputada sobre el artículo 115 es Jorge Fernández Ruiz, quien nos proporciona el siguiente análisis:

*El municipio tiene atribuidas formal y materialmente funciones administrativas, cual es, por ejemplo, la de administrar libremente su hacienda; y aun cuando carece formalmente de la función legislativa – habida cuenta que no puede expedir leyes en sentido formal-, la tiene atribuida materialmente, por estar facultado para expedir bandos y reglamentos, que en sentido material se consideran como leyes, dada su abstracción, impersonalidad, generalidad, obligatoriedad y coercitividad. En cuanto a la función jurisdiccional, el municipio carece formalmente de ella, pero la tiene encomendada materialmente, y la ejerce a través de la llamada justicia municipal de barandilla.<sup>42</sup>*

Si estamos de acuerdo en considerar al municipio como un nivel de gobierno se tiene que entender que debe llevarse a cabo en tres funciones, lo que antes se consideraban bandos y reglamentos en los ayuntamientos, ahora se consideran materialmente leyes, en ese sentido Reynaldo Robles Martínez señala los prejuicios que limitan el desarrollo municipal en este tema:

*Es equivocada la creencia de que el municipio es un órgano administrativo y no un nivel de gobierno, que sus facultades para crear normas son reglamentarias, propias del ejecutivo y no legislativas. El municipio es un nivel de gobierno, que tiene una esfera de competencia con funciones legislativas, que las realiza a través de un órgano colegiado, deliberativo, el cual satisface los requisitos de órgano legislativo, ya que el carácter de las normas que expide es el de una verdadera ley, tanto desde el punto de vista material como formal. Lo único que se requiere es superar los prejuicios para reconocer que el Municipio tiene facultades legislativas y que esa función la realiza el cuerpo colegiado y deliberativo llamado Ayuntamiento.<sup>43</sup>*

---

<sup>42</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios públicos municipales*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, p. 88.

<sup>43</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 6ª ed., Porrúa, México, 2003, p. 235.

La construcción del gobierno municipal se ha generado de manera pausada, y se ha podido dar como consecuencia de la evolución natural de los pueblos que se observa al paso del tiempo; en México, ha resultado determinante para tal desarrollo un criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se establece que el municipio viene a ser un poder, y que por lo mismo le corresponde ejercer las funciones: legislativa, ejecutiva y judicial. Lo anterior se puede ver a continuación:

*(...) el Municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judicial, propias de un verdadero poder político. Si de manera analítica se llama poder político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al Municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce tres funciones.<sup>44</sup>*

## **IX. CONCLUSIONES**

1.- El reconocimiento del municipio como una esfera de gobierno del sistema federal mexicano, es una derivación propia y entendible a la luz de los postulados del federalismo mexicano, no obstante el desarrollo del municipio como una entidad independiente y autónoma, se encontraba pendiente de articular a nivel constitucional, esta laguna jurídica e inconsistencia de naturaleza política que perjudicaba el desarrollo municipal y sobre todo a sus respectivas poblaciones, se resolvió magistralmente en alguna medida con la reforma constitucional de 1999, que reconoció al municipio como un ente susceptible de gobernar, no únicamente administrador, sin embargo, persisten algunos problemas estructurales en la vida política municipal, que derivan el hecho de que el federalismo se recarga de forma excesiva en la Federación y los Estados, relegando al municipio a segundo término, esto, una muestra palpable de lo inacabado que se encuentra el camino por lograr una plena autonomía municipal.

2.- Es prudente que se trabaje en la profundización del principio federalista en lo que respecta al municipio, para que su diseño constitucional se armonice con los otros dos niveles de gobierno, reconociéndole su personalidad jurídica y legislativa. Sería deseable que la comunidad jurídica y académica, así como los gobernantes y partidos políticos, se

---

<sup>44</sup> Sentencia, Amparo en Revisión 4521/90, Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, p. 52.

comprometan con una seria reflexión jurídico-constitucional, acerca de la visión moderna del municipio.

3.- La facultad reglamentaria subordinada a las leyes que establezcan otros órganos de gobierno, refleja claramente como la autonomía municipal es un objetivo inacabado hoy día, esto debe tomar en consideración, que si se reconoce al municipio no como un órgano descentralizado por región, sino como un poder del estado, se debe focalizar la función legislativa municipal, en lo que antes se consideraban bandos y reglamentos en los ayuntamientos, ahora deberían considerarse materialmente leyes. Esto podría contribuir a reforzar la potestad reglamentaria municipal, lo cual no significa que al municipio se le dote de poderes ilimitados, si realizamos una correcta lectura del principio de separación de poderes, la sucesiva especialización de los poderes tarde que temprano implicará una necesaria autolimitación del poder político, ello equivaldría en profundizar en el estudio de una normatividad municipal, se desarrollaría así una función normativa municipal, correspondiente al ayuntamiento como órgano deliberativo-legislativo, lo que tendría un efecto adicionalmente benéfico, pues contribuiría a inclinar a los ciudadanos hacia la balanza del estado de derecho, enseñándoles así que los regímenes de derecho constituyen la forma más idónea de convivencia político-social, y que la ley, es la expresión más concreta y cercana que tienen para vivir civilizadamente.

4.- Es imposible que en el siglo XXI, el municipio se defina únicamente como un organismo descentralizado, a quien le corresponde la prestación de un catálogo constitucional de servicios públicos, seguro que esto es muy importante, pero, la autonomía municipal como institución constitucional, es mucho más amplia, ello se deriva, del hecho de que el municipio es consecuencia del fenómeno federalista de descentralización política, lo cual implica que si bien se encuentra vinculado a la federación, se debe constituir como un municipio autónomo, que le permita desarrollarse en las tres esferas básicas de la autonomía municipal que son: la autonomía política, la administrativa y la financiera del municipio. En base a lo anterior, es digno de considerar, que, en el orden nacional aun no se han terminado de articular, los alcances y los apartados de la autonomía municipal, por lo que queda como una asignatura pendiente para nuestros legisladores. La autonomía municipal es un aspecto toral para la modernización municipal.

5.- Una verdadera libertad municipal contribuiría fuertemente al progreso material y espiritual de la población, pues la aparta de la voluntad absorbente que muestran otros poderes. La definición del municipio libre, es muestra clara de una genuina demanda revolucionaria que si bien no se completó, rindió sus frutos, ahora es tiempo de complementar esa fórmula como un principio y un valor constitucional, a través de un diseño constitucional y de un ejercicio municipal que le permita al municipio expresarse no como un organismo descentralizado por región, sino como un producto y una entidad proveniente de un auténtico fenómeno de descentralización política, esto implicaría reconocerle su particularidad primigenia territorial, reforzar y proteger su autonomía dotándole de recursos políticos y de una hacienda municipal, y finalmente la libertad se manifestaría permitiéndole expresarse como un orden de gobierno y no como un administrador.

6.- La falta de recursos, como consecuencia de su limitada potestad tributaria le impide cumplir plenamente sus fines de atención a los pobladores de la comunidad. Es pertinente reglamentar las contribuciones municipales para dotarles a los municipios de instrumentos jurídicos para la libre administración de la hacienda municipal, aunque también se debe reforzar un sistema de rendición de cuentas municipales.

## **X. BIBLIOGRAFÍA**

### **Doctrina**

ACEDO ANGULO, Blanca, La libertad municipal en México (1824-1928), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2009.

ACEDO ANGULO, Blanca, La libertad municipal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2009.

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho constitucional, 4ª ed., Oxford, México, 2013, p. 1060.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, Diccionario de política, 8ª ed, traductores: Raul Crisafio, Alfonso García, Miguel Martin y Jorge Tula, Siglo Veintiuno editores, México, 1995.

CARMONA VALENCIA, Salvador, Derecho municipal, 3ª ed., Porrúa, México, 2013.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y CISNEROS FARÍAS, Germán, Derecho administrativo del Estado de Nuevo León, Porrúa, México, 2009.

- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Poder ejecutivo, Porrúa, México, 2008.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Servicios públicos municipales, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002.
- FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, 12ª ed., Porrúa, México, 1968.
- GRECA, Alcides, Derecho y ciencia de la administración municipal, tomo II, 2ª ed., Santa Fe, Argentina, 1943.
- LOSA, Néstor Osvaldo, El derecho municipal en la constitución vigente, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1995.
- OROPEZA GONZÁLEZ, Manuel, La dimensión constitucional del gobierno municipal, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri – Editorial Laguna, México, 2010.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos F, Derecho municipal, 9ª ed., Porrúa, México, 2011.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos, Derecho municipal, 10 ed., Porrúa, México, 2011.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, Derecho municipal, 4ª ed., Porrúa, México, 2007.
- REYES HEROLEZ, Jesús, El liberalismo mexicano, la integración de las ideas tomo III, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 590.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El municipio, 10ª ed., Porrúa, México, 2013.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El municipio, 6ª ed., Porrúa, México, 2003.
- ROSSATI, Horacio, Tratado de derecho municipal, 2ª ed., T. IV, Rubinzal – Culzoni editores, Buenos Aires, 1997.
- VALENCIA CARMONA, Salvador (coord.), El municipio en México y en el mundo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho municipal, 3ª ed., Porrúa, México, 2013, p. 23.
- ZIPPELIUS, Reinhold, Teoría del estado, traductor: Héctor Fix – Fierro, 5ª ed., Porrúa, México, 2009.

### **Hemerografía**

VALENCIA CARMONA, Salvador, “La institución municipal: algunos enfoques teóricos comparativos e históricos”, Boletín mexicano de derecho comparado, 1969, no. 6, p. 586.

### **Sentencia**

Sentencia, Amparo en Revisión 4521/90, Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.