

# LA NUEVA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Salvador Valencia Carmona

## 1. Introducción

De las iniciativas presentadas en el recién concluido periodo ordinario de sesiones, la del artículo 115 constitucional se significó por su buena confección técnica y por las aportaciones notables que entraña para los ayuntamientos del país, razones que explican el que fuese aprobada sin mayor debate por las cámaras federales y las legislaturas de los estados, que compartían la preocupación general acerca de la existencia precaria y frágil del municipio dentro de nuestro sistema político.

Este trabajo constituye, como su propio rubro lo señala, un modesto intento para examinar la nueva estructura constitucional planteada por la iniciativa, a través de la que se pretende emprender una auténtica reforma de nuestros municipios, en el afán de convertirlos en "eficaces instrumentos de desarrollo, más que en factores de reza-go".

## 2. Antecedentes del Municipio Mexicano

El municipio en nuestro país constituye una institución de venerable prosapia y

de profundo significado social, de ahí que sea necesario exponer, a manera de marco de referencia, su interesante trayectoria histórica, para después examinar aquellos aspectos de su estructura en que se produjeron modificaciones importantes.

### 2.1. De los orígenes, al siglo XIX

Destaca el municipio mexicano por su venerable biografía. Sus orígenes se encuentran en el municipio español, que a su vez procede directamente del romano,<sup>1</sup> pero que en su evolución recibió también las influencias germánicas y mozárabe.<sup>2</sup> Todos estos factores, aunados a la circunstancia de que tradicionalmente el pueblo español ha sido por naturaleza regionalista, permitieron que en los siglos XI, XII y parte del XIII, llegara el municipio hispánico a un gran florecimiento y lograra una organización muy perfeccionada, iniciando hasta después de 1521 su declive, cuando los comuneros de Castilla se enfrentaron al rey y fueron derrotados en la célebre batalla de Villalar.

Al producirse la conquista de México, el ayuntamiento español enraizó bien pronto

en nuestro medio, donde las nuevas condiciones físicas y sociales le imprimieron en los primeros años un incremento sorprendente, pero más tarde la situación histórica de la península derivada de Villalar no pudo menos de reflejarse y prosperó la dependencia desproporcionada a los órganos superiores, misma que aumentó al implantarse en las Indias la enajenación de los oficios públicos y las intendencias que perjudicaron grandemente a la organización comunal.

A la hora de la emancipación, sin embargo, vuelve a corresponder al municipio un lugar de avanzada tanto en México como en Latinoamérica.<sup>3</sup> En nuestro país, el núcleo criollo que dirigía el ayuntamiento de la Ciudad de México, sustentó la tesis de la reasunción de la soberanía nacional por el pueblo en la ausencia del rey cautivo, misma que se ejercería por sus órganos representativos más inmediatos como lo eran las juntas de los concejos municipales.

Accidentado en extremo fue el recorrido del municipio mexicano el resto del siglo XIX.

Cuando los municipios entran al periodo independiente, no se sustraen a la pugna entre federalistas y centralistas, se presenta en esta etapa el extraño descuido que por la comuna experimentaron los grupos liberales, pues fueron los gobiernos conservadores los que se encargaron de organizarla en la constitución. El propio texto de 1857 no pudo vencer el viejo escrúpulo federalista, que dispensando un excesivo respeto al ámbito de los estados, les reservó toda normación sobre los municipios. Con ello, se repitió el fenómeno acaecido en 24, volvieron a ocuparse de la cuestión las constituciones locales, dividiéndose los estados en distritos como Oaxaca, en cantones como Veracruz, o en partidos como en Aguascalientes, circunscripciones todas éstas que usualmente se fraccionaron en municipalidades.

La transitoria legislación del imperio, que supeditó los municipios a la jerarquía real y los conocidos desmanes de los jefes políticos porfirianos contra la organización local, dejaron preparado el teatro de los acontecimientos para el marcado interés municipalista que se observó durante el movimiento revolucionario.

## 2.2. El municipio y la constitución de 1917

La revolución mexicana de 1910 manifestó una profunda simpatía por el logro de una plena libertad municipal. No hubo programa ni plan revolucionario que no abogase en favor del ayuntamiento e incluso sugiriese medidas para su superación. A esta situación obedeció el que la constitución del 5 de febrero de 1917 hiciese referencia a la institución municipal en muy diversas y numerosas disposiciones, aunque haya sido en el artículo 115 donde le dio un tratamiento sistemático.

Hagamos una relación sucinta, en primer lugar, de las referencias dispersas al municipio en la constitución, para más tarde ocuparnos de las modificaciones operadas en el precepto rector de dicha institución.

El artículo 3o., primer párrafo, atribuye al municipio funciones educativas junto con la Federación y los estados. El segundo párrafo del artículo 5o., determina como servicio público obligatorio el desempeño de los cargos concejiles. El artículo 10 establece que los habitantes tienen libertad de poseer armas, pero que no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía. El precepto número 16, párrafo segundo, dice que la autoridad administrativa, entre ella caben las autoridades municipales, podrán practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido reglamentos sanitarios y de policía, como exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones

fiscales. El numeral 21, primer párrafo, manifiesta que compete a la autoridad administrativa —repetimos entre ellas las municipales—, el castigo de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. La fracción VI del artículo 27, otorga a los municipios plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. La fracción IV del artículo 31, impone como obligación del mexicano (no están excluidos los extranjeros puesto que la norma no prohíbe que se les grave) la de contribuir a los gastos públicos del municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Las fracciones VI, XXV y XIX del artículo 73 también tienen conexión; la primera citada encomienda el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva; la fracción que mencionamos en segundo lugar, da facultad al Congreso para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, estados y municipios, el ejercicio y las aportaciones económicas en la labor educativa; la fracción aludida en tercer término, asienta que las legislaturas locales fijarán el porcentaje que corresponde a los municipios en sus ingresos por concepto sobre energía eléctrica. La fracción VIII del artículo 117 advierte que los municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que vayan a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. Finalmente, los párrafos primero y onceavo del artículo 130, confieren facultades y señalan obligaciones para la autoridad municipal en su actividad auxiliar de la federación en la cuestión religiosa.

### 3. El Gobierno Municipal

En tratándose del gobierno municipal, la iniciativa introdujo modificaciones sobre la autonomía jurídica y la desaparición y suspensión de los ayuntamientos; por lo

demás el artículo 115 mantuvo sus líneas generales sobre esta materia.

Es así como en el encabezado del precepto se sigue diciendo que los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Esta expresión se ha interpretado en el sentido de que se quiso instituir la autonomía municipal, los nexos del municipio para con el estado y la consideración de aquél como un organismo descentralizado por región.<sup>4</sup>

#### 3.1. La antigua fracción I

Conserva esta fracción, salvo los párrafos finales, su triple contenido histórico, a saber: estatuye como forma de gobierno el ayuntamiento de elección popular directa, que tuvo su origen en el llamado cabildo cerrado;<sup>5</sup> prohíbe que existan autoridades intermedias entre el municipio y el estado, disposición encaminada a extirpar los jefes políticos porfirianos; dicta medidas para la renovación periódica de presidentes municipales, regidores y síndicos, con miras a lograr el libre juego democrático en estos cargos públicos a través de su no reelección relativa.

Se localizan las novedades de esta fracción en los párrafos 3 a 5 que otorgan atribuciones a las legislaturas en la suspensión y desaparición de ayuntamientos, ya sea en lo general o en la renovación del mandato a algunos de sus miembros, pero siempre y cuando éstos “hayan tenido oportunidad para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”. Para tales decisiones se exige además una mayoría calificada, consistente en el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.

La garantía de audiencia para los ayuntamientos era una disposición que ya existía en varias constituciones locales, pero que fue conveniente incorporarla, porque en otros ordenamientos del mismo

tipo se carecía de ella; gobernadores y legislaturas destituían sin mayor obstáculo a los miembros de los ayuntamientos, mientras que éstos no poseían ni la oportunidad de rendir la más mínima prueba o alegato ante el órgano legislativo local.

Pese a que estas adiciones constituyen un avance de seguridad jurídica indudable, creemos que la democracia municipal reclamará en lo futuro la intervención más amplia de la ciudadanía en estas decisiones vitales para los ayuntamientos. Por eso estimamos que otro elemento que hubiera sido aconsejable incorporar en la iniciativa, es el vecinal, esto es, la participación de los vecinos directamente afectados o la obligación para el órgano legislativo local de realizar una auscultación entre ellos para conocer la opinión general del municipio; es así como se procede con éxito en otras latitudes en las que se utiliza el "recall" u otros mecanismos de participación popular que hacen ganar en madurez cívica.<sup>6</sup>

### 3.2. La autonomía jurídica

Vinculada estrechamente con el gobierno municipal está la fracción II del artículo 115 que regula la autonomía jurídica de los municipios, concepto que demandaba una definición clara y precisiones en sus alcances.

En el párrafo primero de la referida fracción se declara que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y regularán su patrimonio conforme a la ley". Hay un ligero cambio de verbo en este párrafo, el antiguo "serán" se cambia por un "estarán", alteración que quizá tenga que ver con el cambio de postura que en genética municipal adoptó la iniciativa del ejecutivo respecto de las doctrinas legal y jusnaturalista,<sup>7</sup> pues muestra en la exposición de motivos una mayor inclinación por esta última, al concebir al municipio como "una sociedad natural domiciliada",

que se delineó desde la propia organización local indígena.

De mayor importancia es el párrafo segundo de la mencionada fracción que describe, en concisa y acertada fórmula, la autonomía jurídica de los ayuntamientos, señalándoles facultades para expedir "bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". Esta adición tiene la ventaja inmediata de reafirmar la potestad jurídica que desde siempre ha tenido el municipio y que sólo algunos teóricos trasnochados ponían en entredicho, pero sus repercusiones hacia el futuro pueden ser más trascendentes, si se inicia un movimiento que reactive el derecho municipal tan olvidado y obsoleto, que se encuentra en vigor en los ayuntamientos del país, baste sólo recordar a este respecto que no pocos de ellos se rigen todavía por bandos de policía y buen gobierno de la época porfiriana.

## 4. Los Servicios Públicos Municipales

En virtud de la fuerte tendencia centralizadora que ha caracterizado al Estado mexicano durante muchos años, tanto la federación como los gobiernos de los estados habían venido absorbiendo muchos de los servicios que, en rigor teórico y por un sano federalismo, deben ser prestados por los municipios. Dicha tendencia centralizadora, más bien práctica empírica que doctrina, según dice correctamente la iniciativa, quiere ahora revertir de manera definitiva, como se advierte de un modo evidente en las reformas, indiscutibles adelantos para el derecho municipal, de las fracciones III, V y VI del artículo 115, mismas que se relacionan directa o indirectamente con los servicios públicos municipales.

### 4.1. La enumeración de los servicios

En el primer párrafo de la fracción III, se hace una enumeración de aquellos

servicios públicos que por su propia naturaleza pertenecen a los ayuntamientos, como son los siguientes: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centros de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

La virtud de este precepto es que reconquista el ámbito de actividad administrativa que incumbe al municipio, al declarar de manera concluyente que este tipo de servicios los "tendrán a su cargo los ayuntamientos", y que sólo por excepción, cuando sea necesario, los prestarán con el concurso de los estados, salvedad que era prudente añadir, dado el escaso desarrollo y potencialidad económica de muchas comunas. Independientemente de lo anterior, la disposición constitucional deja también abierta la posibilidad para que los municipios enriquezcan su actividad, al indicar que las legislaturas locales podrán agregar a los anteriores otro tipo de servicios que estimen puedan prestarse con eficacia por aquellos organismos.

#### 4.2. Las mancomunidades municipales

En el párrafo final se regulan las mancomunidades municipales, solución ya ensayada en otros países y que ojalá arraigue en el nuestro. En torno a ellas, el texto constitucional expresa que los municipios, siempre y cuando sean del mismo estado y previo acuerdo de los ayuntamientos respectivos, "podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan".

Pueden llegar a constituir las mancomunidades una respuesta efectiva a la llamada "pulverización municipal", que ha sido la creación de municipios sin que cuenten con los elementos indispensables para su supervivencia. Este fenómeno se repite en menor o mayor grado en diversas entidades del país, alcanzando su clímax en Oaxaca, donde muchos de sus 570 municipios muestran graves carencias; por desgracia,

el problema es que creado un municipio, por humilde que éste sea, resulta difícil extinguirlo, dado el hábito colectivo producido y el orgullo normal de la aldea que puede provocar conmoción social. La aplicación ponderada e inteligente de las mancomunidades debe conducirnos a una reordenación del mapa municipal en el país, de tal manera que los ayuntamientos formen verdaderas unidades naturales mediante su reagrupamiento, con la consecuente elevación de los niveles de eficiencia de los servicios que les están encomendados.

#### 4.3. El desarrollo urbano

Al desarrollo urbano municipal se consagran las fracciones V y VI del artículo 115, aquélla establece los principios generales y ésta regula el caso específico de la conurbación, aspecto que ya estaba en la norma primaria antes de la reforma.

Tiene la fracción V el acierto de contener una definida postura en derecho urbanístico, que hace descansar una responsabilidad fundamental del municipio en los graves desafíos que plantea el crecimiento de nuestras ciudades. Quedaron así concedidas a los ayuntamientos amplias facultades en materia de desarrollo urbano; ahora están facultados para establecer planes y decidir sobre la zonificación; para controlar y vigilar la utilización del suelo, incluida la participación respecto de sus reservas territoriales y en lo relativo a la regularización de la tenencia; en fin, para otorgar licencias y permisos para construcciones, como en la creación de zonas de reserva ecológica.

Si se llega a aplicar de un modo cabal esta fracción, puede entrañar una auténtica revolución en el desarrollo de nuestras ciudades, que hasta ahora sólo revelan un crecimiento circunstancial y a veces caótico. Es doloroso en este sentido comprobar a diario el crimen ecológico en la Ciudad de México, triste ejemplo donde la

imprevisión en ocasiones, la corrupción en otras o las actitudes hieráticas ante lo irresistible las más de las veces, han conducido a connurbaciones insólitas y a la absorción de un porcentaje cada vez más creciente en el presupuesto nacional. Similares fenómenos a los de la capital se están produciendo ya en Guadalajara, Monterrey y otras ciudades importantes del país, que de no enfrentarse con energía, harán nuestras urbes inhabitables. Ojalá este precepto no quede solamente en buenas intenciones; nuestros mejores técnicos, humanistas y hombres del servicio público, requieren unir su imaginación y voluntad para que estos principios constitucionales se hagan primero operativos en la legislación secundaria, y luego produzcan una modificación sensible en la realidad urbana del país.

## 5. La Economía del Municipio

En los debates del constituyente de Querétaro, una de las disposiciones que provocó encarnizados y agotadores debates lo fue la fracción II del artículo 115 sobre la hacienda municipal, situación comprensible, dada la atención preferente que los diputados tenían por el ayuntamiento al que querían dotar de recursos económicos suficientes para el adecuado desempeño de sus funciones. Pese a tan buenos propósitos de los constituyentes, como es de sobra conocido, la solución de 17 se convirtió en el punto neurálgico del municipio mexicano, porque fue confinado a las fuentes de ingreso de más bajo rendimiento por las legislaturas locales, que tenían la última palabra en cuanto a su autonomía financiera.

### 5.1. La esfera económica mínima

En virtud del estado de cosas descrito, no pocos tratadistas de derecho municipal habían apuntado que la fracción II del artículo 115 requería de una modificación radical, que eliminara la estricta subordinación de los ayuntamientos a las legislaturas,

para sustituirlo por un sistema que estableciera la llamada "esfera económica mínima", de tal modo que se enumeraran con toda claridad los ingresos que percibirían los municipios.

La actual fracción IV consagra por fin dicha esfera económica mínima; así, a la tradicional expresión de que los municipios administrarán libremente su hacienda, acompaña ahora una descripción precisa de varias fuentes de ingreso que, en todo caso, corresponden de manera exclusiva a los ayuntamientos y que son principalmente las siguientes: a) contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales, o las provenientes de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora o cambio de valor de los inmuebles; b) las participaciones federales, que se cubrirán por la federación a los municipios en los términos determinados por la legislatura; c) ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo; d) rendimientos de los bienes que les pertenezcan. Todo lo anterior, finalmente, sin perjuicio de que las legislaturas puedan establecer en favor de los municipios otro tipo de contribuciones y de ingresos.

### 5.2. Las reglas presupuestarias

Independientemente de la esfera privativa, se han establecido también a nivel constitucional algunas garantías en materia presupuestaria que se encuentran en los dos últimos párrafos de la fracción IV y persiguen proteger el libre manejo patrimonial de los ayuntamientos.

De este modo se ha prohibido a la federación limitar las facultades de los estados, cuando éstos establezcan contribuciones inmobiliarias a favor de los municipios o regulen ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Tampoco pueden la federación ni los estados a través de leyes conceder exenciones respecto de las mencionadas contribuciones. Estas prevenciones son del todo útiles,

porque no pocas secretarías de Estado, diversos organismos descentralizados de los que se estiman financieramente consistentes y algunas personas públicas o privadas en el ámbito local, lograban exenciones o subsidios en su provecho y en evidente desmedro de la maltrecha economía municipal.

Otra norma presupuestaria es la que se refiere a la ley de ingresos y a la cuenta pública que deberán ser aprobadas por las legislaturas de los estados, disposiciones explicables ambas para mantener la uniformidad impositiva de los ayuntamientos de un estado y el control del gasto público que los municipios realicen.

En cuanto a los presupuestos de egresos, por último, se señala que serán aprobados por los ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles. Es obvia en este punto, como en otros no menos importantes, la necesidad de expedir una reglamentación que actúe a manera de ley-marco para los municipios del país, en ella se establecerían mecanismos para evitar el dispendio o la mala distribución del gasto público comunal.

## 6. Otras Modificaciones Importantes

La reforma municipal no se detuvo en el aspecto financiero, se ocupó también de la representación proporcional en los municipios, de las relaciones laborales en el ámbito local y de los convenios que sobre servicios pueden celebrar los ayuntamientos.

### 6.1. La representación proporcional en los municipios

Con motivo de la reforma política de 1977, el artículo 115 en su parte relativa indicaba que de acuerdo con la legislación que se expidiese en cada una de las entidades federativas, se introduciría "el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en los municipios

cuya población sea de trescientos mil o más habitantes". En la reforma de 82 el precepto quedó casi igual, sólo se ubica ahora en el párrafo final de la fracción VIII y se ha suprimido el límite poblacional, porque se prescribe que la representación proporcional tiene que operar en todos los municipios.

¿Cuál fue la respuesta de los estados a la reforma original?

En cuanto al límite aritmético, veintiún estados incorporaron la representación proporcional para la integración de sus ayuntamientos con poblaciones que fluctuaron entre 75 mil y 200 mil habitantes, a excepción de Durango, que la aplicó en sus municipios de 25 mil o más habitantes; sólo nueve estados siguieron exactamente la pauta constitucional. Respecto a la integración de los ayuntamientos, la línea que observaron los estados de la República fue la de establecer la representación proporcional, si acaso así puede llamársele, únicamente para la elección de regidores, aun en aquellos casos en que existía una sindicatura colegiada; en otras palabras, la elección de presidente municipal, de los síndicos y, en su caso, de los agentes municipales y alcaldes judiciales, se sigue realizando al través del sistema de mayoría relativa.<sup>8</sup>

Como se advierte, la tendencia dominante consistió en ampliar la representación proporcional a municipios de una población menor a la señalada. A esta tendencia hace precisamente referencia la iniciativa de 82, expresando que por el avance de la reforma política, por la madurez cívica de la ciudadanía y por la circunstancia de que algunas constituciones locales "han eliminado o disminuido aquél límite", se consideraba necesario levantar esa relativa barrera constitucional.

No pocos se han preguntado, sin embargo, sobre la conveniencia e incluso acerca de la viabilidad práctica de esta reforma,

dado que si en municipios populosos lo que se ha consagrado por regla general son sistemas de minoría, más difícil será hacer llegar la representación proporcional a municipios demasiado pequeños, sin contar con el riesgo de que en ellos los odios vecinales y las rivalidades, a veces hasta familiares, pueden provocar una falta notoria de identidad en el mando y de consistencia institucional en el ayuntamiento. Como quiera, parece ser que la representación proporcional en los municipios merece una revisión, de tal manera que se aplique en ayuntamientos adecuados, que cuenten con un cuerpo edilicio más o menos numeroso, un escenario político amplio y que se preste para la participación efectiva de la oposición.

## 6.2. Las relaciones laborales

Una disposición que no puede dejar de comentarse es la fracción IX dedicada a los servidores públicos locales; en ella se expresa que tanto los estados como los municipios se regirán en este aspecto por ordenamientos que expidan las legislaturas con base en lo dispuesto por el artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias.

Esta nueva fracción constituye una determinación plenamente justificada; los burócratas al servicio de los gobiernos de los estados y los municipios habían permanecido, en la mayor parte de la República, sin gozar de todos los beneficios de la legislación laboral mexicana e incluso a veces casi en los mínimos de subsistencia. Constituye un mérito que nadie puede regatear a la reforma haber impuesto la obligación de proteger a ese importante núcleo de servidores públicos, sin alterar por ello el ámbito de actividades de las entidades federativas que, en términos del artículo 124 constitucional, tienen reservada esta importante materia laboral.

## 6.3. Los convenios

En la fracción X del artículo 115, finalmente, se dan bases tanto para que la fede-

ración y los estados, como éstos con respecto a sus municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de ciertas funciones, ejecución de obras o prestación de servicios públicos.

Tales prevenciones buscan abrir el camino a un federalismo más dinámico. Para este efecto se ha otorgado categoría constitucional al uso de los convenios entre los distintos niveles de gobierno, no sólo para acabar como dice la iniciativa con algunos cuestionamientos a nivel especulativo, sino también para procurar el mejoramiento de la eficiencia administrativa y la descentralización efectiva de la vida nacional.

## 7. Notas Bibliográficas

- 1 En efecto, cuando Roma avanza por el mundo de su tiempo va aplicando a gran parte de los pueblos conquistados, entre ellos España, la estructura que privaba en la metrópoli, así, la comunidad general se fue formando por un cierto número de comunidades particulares sometidas a un régimen de ciudad semejante de la capital, lo que hizo surgir al decir de Teodoro Mommsen, "Al nuevo derecho municipal, esto es, al derecho de la ciudad dentro del Estado". Cfr., *Compendio de derecho público romano*, Madrid, la España moderna, 1956, p. 132.
- 2 La primera, fundamentalmente visigótica, se reflejó en la forma de actuar del ayuntamiento, y la segunda ocasionó los fueros e introdujo vocablos aplicables a la institución municipal. Véanse: Hinojosa, Eduardo de. *Estudios sobre el derecho español*, Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón, 1903, pp. 12 y 13; Ochoa Campos, Moisés. *La reforma municipal*. México, UNAM, 1955, pp. 40 y 91.
- 3 A este respecto, en nuestro trabajo *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*. México, UNAM, 1979, el parágrafo dedicado a cabildos e independencia, pp. 27-32.
- 4 En este sentido: Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 8a. ed. México, Editorial Porrúa, 1967, p. 147; Albi, Fernando. *Derecho Municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Editorial Aguilar, 1955, pp. 64 y ss.
- 5 En sus principios, el municipio funcionó en España a base del concejo abierto, que se congregaba los domingos a son de campana para tratar de resolver los asuntos del interés general. Esta forma de concejo de sencilla práctica tuvo una efímera duración, la sustituyó el concejo cerrado o ayuntamiento, integrado por personas electas por la vecindad.



- 6 Véanse, entre otros, Greca, Alcides. *Derecho y ciencia de la administración municipal*. Santa Fe, imprenta de la Universidad del Litoral, 1943; Schwerert Ferrer, Arnoldo. *Curso de Derecho Municipal*, Maracaibo, Universidad de Zulia, 1967; Carmona Romay, Adriano G. "Discordancias y concordancias de los sistemas municipales vigentes según los diversos esquemas de la filosofía política y social contemporánea"; *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad de Zulia, no. 7, Maracaibo, enero-abril de 1963.
- 7 Mientras que la doctrina jusnaturalista sostiene que el municipio es una sociedad natural anterior al Estado, el cual debe reconocerla y no crearla allí donde haya surgido, la teoría legal asegura que el municipio es una mera creación del Estado, porque éste es el único que tiene poder originario de mando y además es temporalmente anterior. Sobre ambas corrientes, consultar: Posada, Adolfo. *El régimen municipal de la ciudad moderna*. Cuarta ed. Madrid, librería general de Victoriano Suárez. 1936. p. 56; Bielsa, Rafael. *Principios de régimen municipal*. Buenos Aires, Imprenta de la Universidad del Litoral. Santa Fe, 1940, p. 33; Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. México, Edinal, 1965, pp. 237 y ss.
- 8 Para estos datos: Madrazo, Jorge. "Un panorama de la reforma electoral en los estados y municipios del país", en *Anuario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, IX*, 1982; también, "La reforma política en los estados", información mimeográfica recabada en la secretaría técnica de la Comisión Federal Electoral, febrero 1982.