

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **“EL MUNICIPIO”**

#### **1. MARCO TEÓRICO DEL MUNICIPIO.**

El Municipio, como nivel de gobierno y célula político administrativa de los Estados, tiene su primer antecedente en Roma, en donde surge por primera vez el vocablo “*municipio*” como concepto jurídico; proveniente de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación, mismo que los pueblos sometidos debían pagar en forma de tributo a cambio de tener derecho a autogobernarse.<sup>1</sup> Esta institución romana, llegó a múltiples rincones del mundo, difundido a causa de las invasiones y conquistas del Imperio, tal y como sucedió en el territorio ahora ocupado por España donde se llevó a cabo dicha organización poblacional legada por el Imperio Romano.

Ya en nuestro país, la institución del Municipio se adoptó lógicamente como herencia de España, que a partir de la conquista impuso en el territorio de la Nueva España sus formas de gobierno y costumbres políticas, por lo que las comunidades y centros de población fueron organizados y regidos tal como lo era en España. Tal es el caso que se fundaron los llamados “*Ayuntamientos*”, como formas de gobierno local, instituido el primero de ellos por Hernán Cortés en lo que hoy es Veracruz. La importancia de dichas formas de gobierno en la etapa de dominio español en la Nueva España, fue trascendental para su desarrollo jurídico, ya que los primeros ordenamientos y normas surgieron a partir de los propios Ayuntamientos.

Acercándonos a la etapa del México Independiente, el primer antecedente legislativo de los Municipios lo encontramos en la Constitución de Cádiz, que en su Artículo 321 señalaba las facultades que eran entregadas al Ayuntamiento para llevarlas a cabo en una circunscripción demarcada, en este caso la del pueblo, por lo que también contaba con un territorio delimitado.

---

<sup>1</sup> Robles Martínez, Reynaldo. “*El Municipio*” México 2004. Editorial Porrúa, Pág. 22.

Posteriormente, tanto en la Constitución del 4 de Octubre de 1824, como en las Bases Constitucionales de 1835 (de naturaleza centralista), omiten hablar expresamente del Municipio, pero no olvidan la necesidad de dividir el territorio para su mejor administración y organización.

Reglamentación similar, se plasmó en la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 que en su Artículo 72, Fracción IV establecía que los Distritos y territorios federales se gobernarían por Ayuntamientos, elegidos popularmente.

Sin embargo, con base en éste ordenamiento se dieron múltiples arbitrariedades y abusos de poder en las comunidades pequeñas, donde habían jefes políticos que hacían mal uso de sus puestos por lo que se procedió a la reorganización del Estado con base en sus Municipios, dotándolos de mayor importancia y autonomía, dichos ideales se vieron plasmados en los puntos básicos de el liberalismo de 1906, dictados por los hermanos Flores Magón en el Plan de San Luis en su “*Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano*” y el Plan de Orozquiza del 15 de marzo de 1912, donde se desconoce a Francisco I. Madero por no llevar a cabo ni cumplir con los fines de la Revolución y donde materialmente se sustituía a los Jefes Políticos por Presidentes Municipales.<sup>2</sup>

El 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza expide en Veracruz la “*Ley del Municipio Libre*”, la importancia de su texto se añadió al plan de Guadalupe y se agregó como reforma Constitucional a la Carta Magna de 1917, que constituye la base para nuestro actual Artículo 115 Constitucional que rige entre otros puntos al Municipio Libre.

Actualmente un Ayuntamiento debe ser concebido como el gobierno del Municipio, lo que no sólo ha quedado claro a partir de la más reciente reforma al Artículo 115 de la Constitución de la República, que lo dota de facultades en su Hacienda, Servicios Públicos y Autonomía de Gobierno, sino que se apoya en el resultado de un riguroso análisis histórico progresivo que se obtuvo claramente en un criterio dado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro nos dice lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Ochoa Campos, Moisés. “*La Reforma Municipal*” Editorial Porrúa, Págs. 209-253

***“Controversia Constitucional .El acto por el cual la Legislatura de un Estado declara la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento, sin cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, transgrede la prerrogativa concedida a dicho ente Municipal, consistente en salvaguardar su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno”.***<sup>3</sup>

Sin duda alguna, las discusiones históricas en torno a sentar las bases por las que se deberán regir los Municipios, han sido y continúan siendo debatidas. La soberanía Municipal, así como sus libertades y atribuciones conferidas, se han cuestionado desde sus inicios. El artículo 115 constitucional, ha sido uno de los preceptos más debatidos durante la historia del México posrevolucionario, siendo motivo de apasionadas discusiones, debates y controversias políticas y jurídicas, dando como resultado hasta el momento, que el Artículo 115 Constitucional ha tenido once reformas desde su creación en la Constitución de 1917, hasta la más reciente reforma en 2001, sin embargo la constante que

---

<sup>3</sup> “De la exposición de motivos de la reforma al artículo citado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, toda vez que son el resultado de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. En ese tenor, si el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como requisitos para que las Legislaturas Locales suspendan Ayuntamientos o declararen su desaparición, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, que la ley prevea las causas graves para ello, que se haya otorgado previamente oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos, y que dicho acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento o de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, sea tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, es indudable que cualquier acto que afecte tanto el ejercicio de las atribuciones como la integración del mencionado ente municipal, sin cumplir con tales requisitos, es inconstitucional.”

Controversia constitucional 49/2003. Municipio de San Miguel Quetzaltepec, Mixe, Estado de Oaxaca. 24 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el número 115/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de octubre de dos mil cuatro.

**Localización:** 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XX, Noviembre de 2004; Pág. 652;

se ha observado a lo largo de la vida jurídica del “Municipio Mexicano”, ha sido la de dotarlo de facultades y establecerle una *jurisdicción* determinada en donde pueda ejercer su poder y alcanzar sus fines.

## 1.2. LA JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO A LA LUZ DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Actualmente el Estado Mexicano es el resultado de una comunión de fuerzas preexistentes como lo son las Entidades miembros de la Federación, este deseo es el espíritu del artículo 40 Constitucional, que además establece nuestra forma de gobierno como Republicana, Representativa y Federal. Así, se vislumbra que la unión de Entidades Federativas como un Estado, dotado de todos sus elementos, da lugar a otro Estado de proporciones mayores, con los mismos elementos que cada uno de sus miembros conserva.

Al referirnos a Nuestra Nación, estamos ante la presencia de una organización humana llamada Estado Mexicano, el cual según la doctrina tiene tres elementos esenciales, sin los que no se puede concebir la idea de Estado, éstos elementos son **EL TERRITORIO, LA POBLACIÓN Y EL GOBIERNO**; así para definir lo que se debe entender por Estado nos remitiremos a la definición que George Jellinek nos da su obra “*Teoría General del Estado*”, donde manifiesta lo siguiente: “*El Estado es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.*”<sup>4</sup>

En la definición anterior quedan de manifiesto doctrinariamente los tres elementos esenciales que conforman todo Estado. La Enciclopedia Jurídica OMEBA tomo IX, comprende lo siguiente: “*el Territorio de un Estado comprende todo el ámbito físico donde éste ejerce soberanía, donde tiene jurisdicción y donde posee dominio, incluyendo así el suelo, el subsuelo, las aguas y el espacio aéreo.*”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Jellinek, George. “*Teoría General del Estado*” México 1958. Editora Albatros.

<sup>5</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA tomo IX página 406.

Sin embargo, el hecho de ser tres elementos perfectamente bien diferenciados unos de otros, no quiere decir que sean independientes entre sí, sino que, por el contrario, existen relaciones de vital importancia en el Estado, que ayudan a reafirmar el contrato social de donde nace toda organización estatal; así por ejemplo, tenemos que el Gobierno requiere de la población para legitimar su mandato y de hecho, tener sobre quien ejercer su poder de dominio, del mismo modo, la relación entre el territorio y la población da nacimiento a la nacionalidad (vínculo jurídico que une al individuo con cierto y determinado Estado y del cual nacen derechos y obligaciones recíprocas), de la relación de territorio con Gobierno nace una especie de competencia, la llamada competencia territorial, que junto con el domicilio son vitales para estructurar el ámbito de aplicación de leyes y las facultades de las autoridades respecto de los gobernados.

La propia Constitución Federal establece y delimita uno de sus elementos, el del Territorio, estipulando en su artículo 42° lo que comprende el territorio nacional, manifestando en la fracción I del citado precepto Constitucional, que refiere como parte del territorio nacional a las partes integrantes de la Federación, refiriéndose con tal descripción a lo que nosotros conocemos como Entidades Federativas.

Lo anterior se concatena con lo establecido por el artículo 43° Constitucional, que nombra las partes integrantes de la Federación, mencionando a todos los Estados Federados actuales incluyendo al Distrito Federal.

El artículo 45° del mismo texto Constitucional, hace referencia al territorio y a las partes integrantes de la Federación mencionando que: “Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.”

Los dos artículos anteriores son la base Constitucional de la división del territorio nacional en Estados Libres y Soberanos, como lo menciona el pacto federal, sin embargo, correspondiéndole a cada Estado un territorio específico sobre el cual puede ejercer dicha libertad y soberanía.

Ahora bien, quedando clara la subsistencia de dos entes, es decir, la Federación y los Estados miembros de ella, mismos que cuentan con autoridad y dominio sobre la población y territorio; y que conviven respetuosa y organizadamente, podemos afirmar que ambos entes, corresponden a dos esferas de gobierno distintas, la Federal y la Estatal.

No obstante, éstas no son las únicas que la Constitución General reconoce para el Estado, pues la Constitución, sólo para lograr una mejor administración y control de la población, del territorio y sus recursos, ha establecido la base para la división política, administrativa y territorial de las Entidades Federativas, **“EL MUNICIPIO.”**

El anterior concepto es recogido por el propio Artículo 115 de nuestro máximo ordenamiento, mismo que en su parte conducente señala lo siguiente:

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

De acuerdo al artículo anterior, se establece una nueva división del territorio, no diferente, sino interna de la ya existente entre los Estados miembros de la Federación, por lo cual es obvio que si el territorio de un Estado es dividido en otros entes, a cada uno de ellos les corresponderá también una parte de dicho territorio necesariamente.

Esta figura establecida por el artículo 115 Constitucional, es el “*Municipio Libre*”, mismo que surge como una medida de control y acercamiento del poder y la administración a todos los rincones del territorio.

La Enciclopedia Jurídica Omeba en su Tomo XIX ;da la siguiente definición de lo que es el Municipio: **“CONCEPTO. “EL MUNICIPIO O MUNICIPALIDAD es, jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en menor o mayor grado, de una entidad pública superior, el Estado**

*Provincial o Nacional. Todo municipio como todo Estado, cuenta con una población, un territorio y una autoridad común a todos sus habitantes.”<sup>6</sup>*

De lo anterior, se debe destacar el hecho de que el Municipio, cuenta con los mismos elementos de un Estado, es decir, **Territorio, Población y Gobierno**, estos mismos tres elementos, también se encuentran en la Federación y en las Entidades Federativas, por lo que podemos decir que el Municipio corresponde a otra esfera de gobierno dentro de nuestro sistema legal y político; y lo que distingue uno del otro no es cuestión de jerarquía, sino de competencia.

El anterior razonamiento lo sostienen diversos autores tales como Jaime Cárdenas Gracia y Mauricio Farra, cuando hacen referencia al artículo 115 de la Constitución Federal en su obra comentada, El Municipio, Tomo II; al mencionar que el Municipio “*es un nivel de gobierno*” y que “*existen tantos niveles como ámbitos de competencia*”.<sup>7</sup>

La afirmación de que el Municipio es un nivel de Gobierno, también es reconocida por la Constitución, al mencionar al Municipio en situaciones de interés junto con la Federación y los Estado, tal como sucede en el artículo 3° (al mencionar la educación que imparten la Federación, los Estados y Municipios) y 31 fracción IV (al establecer como obligación el contribuir al gasto público tanto de la Federación, Estado y Municipios), por lo que no debe caber duda de que el Municipio es una división de la Entidad Federativa que cuenta con los elementos de un Estado.

Si bien el Municipio tiene los mismos elementos de todo Estado, es claro que cuenta con un gobierno, el cual ejerce su poder sobre una población dentro de un territorio, siendo este último elemento, el primer y principal punto de diferenciación y separación del Municipio con sus iguales, ya que si bien, los municipios tienen ciertos poderes sobre una población en una misma entidad federativa y sus facultades devienen de lo que la Constitución y los Estados les deleguen en lo general, sus competencias materiales serán en

---

<sup>6</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA tomo XIX página 960 y 961.

<sup>7</sup> Cárdenas Gracia, Jaime y Farra, Mauricio, “*El Municipio*”, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

la mayoría de los casos, coincidentes por lo que es el territorio el medio para dividir la competencia entre un Municipio y otro.

La afirmación anterior la expresa el reconocido jurista GABINO FRAGA al definir al Municipio de la siguiente forma: “*El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.*”<sup>8</sup>

En la teoría del proceso, la división territorial da lugar a una forma de competencia (que es la facultad de una autoridad de conocer de ciertos y determinados asuntos), que es la competencia territorial, que debe ser respetada por toda autoridad de acuerdo a las garantías individuales tuteladas por la propia Constitución, en específico por el artículo 16 Constitucional, este razonamiento se ve sustentado en la siguiente tesis de jurisprudencia cuyo rubro es: “*Competencia Territorial. Fundamentación*”.<sup>9</sup>

Por lo anteriormente señalado, es menester establecer la importancia que tiene el territorio del Municipio, pues es, este elemento, donde se asientan los vecinos, sus casas, sus empresas, etc., siendo estos elementos los que histórica y sociológicamente dan lugar a las agrupaciones humanas antecedentes de los municipios, en donde se prestan los Servicios Públicos Municipales y en donde se advierte el vínculo generador de derechos y obligaciones entre el Municipio y sus habitantes.

---

<sup>8</sup> Fraga, Gabino. “*Derecho Administrativo*” México 2002, Editorial Porrúa. Pág. 85.

<sup>9</sup> “... El artículo 16 constitucional exige la existencia de una norma jurídica que faculte a la autoridad para realizar el acto (competencia) y la cita de hechos y preceptos de derecho que lo rigen (fundamentación y motivación) **que otorguen facultades a la autoridad para actuar y dicha actuación se ejercita dentro del marco territorial específico que le corresponda.** en virtud de que es la competencia el primer supuesto para la emisión del acto de molestia, por lo que eximir a la autoridad del deber de fundar su competencia; priva al particular de conocer las normas legales en que el órgano público basó el acto que molesta su esfera jurídica y, en su caso, controvertirla si ésta no está ajustada a derecho, de ahí que no baste que exista una norma de derecho positivo que otorgue facultades a la autoridad, sino que es preciso que se hagan del conocimiento del particular todos aquellos supuestos normativos en que la autoridad sustentó su actuación para emitir el acto de molestia”

<sup>8</sup> época. Administrativo y tesis común. 2º Tribunal Colegiado del 2º circuito. Segundo Tribunal Colegiado en materias penal y administrativa del Segundo Circuito.

El elemento de territorio, es esencial por cuanto hace a que cada Municipio ejerza dichas funciones en la jurisdicción que le corresponde, de lo contrario, la falta de certeza en su jurisdicción imposibilita al cumplimiento constitucional, tal como lo señala en artículo 115 de la Constitución General de la República en sus fracciones II y V.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

**II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

**a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

**b)** Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

**c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

**d)** El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

**e)** Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

**b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

**c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

**d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

**e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

**f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;

Al respecto, los conceptos **territorio y jurisdicción**, han sido interpretados por la Corte; lo cual nos lleva a concluir que cuando el artículo 115 Constitucional se refiere al término “*jurisdicción*”, está haciendo referencia al territorio sobre el cual el Municipio ejerce sus facultades. “*Controversia Constitucional. La expresión "jurisdicciones" contenida en las fracciones II y V del artículo 115 de la Constitución Federal, se refiere al territorio en el que los municipios ejercen sus facultades.*”<sup>11</sup>

Desde el punto de vista doctrinal; el Doctor Reynaldo Robles Martínez define, en su obra *El Municipio*, lo que se entiende como territorio municipal en los siguientes términos: “El territorio Municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal.”<sup>12</sup>

Así, desde un punto de vista de la división territorial, el territorio nacional se encuentra dividido en células llamadas municipios, cuya unión da cuerpo a las Entidades Federativas que en su conjunto dan lugar a la Federación en su totalidad, llamada Estados Unidos Mexicanos, por lo que las tres esferas de gobierno se encargan de que no haya un

---

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

<sup>11</sup> “La interpretación armónica y sistemática de las fracciones II y V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lleva a concluir que la expresión "jurisdicciones", empleada en tal precepto en las frases: "... de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones ..." y "... controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales ..." se refiere al territorio sobre el que los Municipios ejercen sus facultades”

**Registro No.** 194022, **Localización:** Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta., Mayo de 1999. Página: 916

Tesis: P./J. 40/99. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional

Controversia constitucional 27/97. Ayuntamiento del Municipio de Tarímbaro, Michoacán. 26 de enero de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.

Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

<sup>12</sup> Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., Pág 185

solo rincón de México que no pertenezca a la esfera de competencia y administración de algún ente público, en su caso *El Municipio*.

Una vez señalado que el Municipio tiene una circunscripción territorial en donde lleva a cabo de manera exclusiva sus actividades propias del servicio público que ejerce, es pertinente señalar las facultades que el Municipio lleva a cabo en su territorio. La concepción del Municipio moderno, se perfila con características precisas, una de ellas, consiste en la capacidad que goza el Municipio de ser dotado de facultades originarias para llevar a cabo su misión de modo independiente, aunque coordinado y en cierto grado subordinado a otra entidad territorial más amplia que es el Estado.

### **1.3. LAS FACULTADES MUNICIPALES**

La base rectora de la competencia Municipal se encuentra plasmada en el Artículo 115 Constitucional, tanto ésta como la doctrina señalan que el Municipio es considerado la base de la división territorial, así como de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas.

Según la Constitución, el Municipio se encuentra dotado de las siguientes facultades básicas:

- Autonomía Política.
- Autonomía Financiera
- Autonomía Administrativa.
- Personalidad Jurídica.
- Gobierno

**1.3.1. AUTONOMÍA POLÍTICA:** Consistente en la participación ciudadana dentro de los Municipios, los cuales eligen a aquellas autoridades representantes de la Administración Pública Municipal, siempre con arreglo a las leyes electorales vigentes, pero dicha participación ciudadana se debe circunscribir sólo a los vecinos de cierta

división geográfica, quienes son los principales interesados en ejercer dicha libertad y autonomía. Esta libertad se encuentra caracterizada por la libertad que tienen las Autoridades Municipales de ejercer el poder directamente, es decir, que no existe alguna autoridad que medie entre el Estado y el Ayuntamiento, pues en caso contrario, de nada serviría la marcada división del territorio de cada Entidad Federativa.

Esta facultad es el claro ejemplo del principio de representación proporcional que impera en nuestro país, pues en los Ayuntamientos de todos los Municipios, los cuerpos edilicios se integran por miembros de diversas corrientes políticas, es decir, por partidos de oposición. Sin embargo el Municipio goza de una mayor autonomía política frente a las Autoridades Federales y Estatales. Sin embargo, las libertades de las cuales goza el Municipio se pueden ver limitadas por un procedimiento legislativo realizado por los Congresos Locales, con la participación de dos terceras partes de sus integrantes, dando uso así de su facultad de suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición, al igual que revocar o suspender el mandato de alguno de sus miembros por alguna causa grave que las leyes locales prevengan.

**1.3.2. AUTONOMÍA FINANCIERA:** Es importante recalcar la importancia que tiene para el Municipio, al igual que para las Entidades y la Federación, la necesidad de concebir su libertad política por medio de una autonomía Financiera asegurada. En México con el paso de los años se ha demostrado la necesidad de vincular el aspecto económico o financiero del Municipio con el político y así impulsar el Sistema Federal. A través de reformas constitucionales se especificaron los ingresos propios Municipales y se reforzó el principio de la libre administración hacendaría en el Municipio, lo que hizo que el Municipio se convirtiera en un ser, de alguna forma autosuficiente y que pudiera garantizar su existencia, que es uno de los fines de todo Estado como forma de organización humana.

**1.3.3. AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA:** Se pretendió consolidar a través de la facultad reglamentaria Municipal, pues el Municipio cuenta con la libertad de organizarse administrativamente como más le convenga para el ejercicio y acción administrativa local, libertad para establecer específicamente cuales son los servicios públicos que debe prestar

el Municipio y sus posibilidades para asociarse para la prestación de estos, como lo es en la especie el Artículo 115 fracción III de la Constitución General de la República.

Sin embargo el Municipio se encuentra limitado principalmente por sus escasos recursos, es decir sus carencias económicas le reflejan problemas de índole administrativo, de tal suerte que sin recursos financieros no puede llevar a cabo de modo correcto la prestación de servicios públicos que la población requiere. En este sentido el Ayuntamiento como órgano máximo de la Administración Pública Municipal, cuenta con la libertad para organizar su administración como mejor le convenga, ejerciendo las acciones administrativas que le corresponden.

**1.3.4. PERSONALIDAD JURÍDICA:** Es la capacidad que tiene Municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones así como la libertad que tiene de manejar su patrimonio conforme a la ley, lo que pone de manifiesto su calidad de persona moral de orden público, tal como lo son la Federación y las Entidades Federativas, pero siendo limitada esa personalidad a la capacidad de afectación sobre sus elementos, es decir, TERRITORIO, POBLACIÓN Y GOBIERNO. En tal sentido por lo que respecta a la **POBLACIÓN**, Hans Kelsen, afirmaba que una pluralidad de hombres no constituye una unidad, sino porque existen en un orden jurídico unificado.<sup>13</sup>

Como se menciono antes; la base de la división territorial de la República Mexicana es el Municipio, es por eso que este se considera una célula de organización poblacional, la cual se une por medio de vínculos que identifican a sus habitantes como el idioma, el pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la educación, e inclusive el vestido.

**1.3.5. GOBIERNO:** Se señala como elemento del Estado, con el fin de ejercer una autoridad que haga cumplir y respetar las leyes y ordenamientos que mantienen el orden dentro de su ámbito espacial de competencia. El Gobierno Municipal se encuentra descrito en varios ordenamientos jurídicos, en primer lugar por las normas básicas o fundamentales, es decir las Constitucionales, tanto Locales y Federales.

---

<sup>13</sup> Kelsen, Hans. “*Teoría General del Estado*”, Editorial Nacional . México 1979, Pág. 196

Cada Municipio, es una estructura con un carácter político y administrativo, que como ya se dijo actúa sobre una determinada superficie territorial, las autoridades Municipales llamadas Ayuntamientos, son un cuerpo colegiado electo directamente por el voto popular. El Ayuntamiento como cuerpo colegiado se forma por Regidor, Síndico, Tesorero, Secretario, y a la cabeza de ellos esta el Presidente Municipal o Alcalde. En cada Municipio, el Presidente Municipal es el representante social del cuerpo colegiado, referido como Ayuntamiento, el cual por regla general es electo por un periodo no mayor a tres años, y sin posibilidad de una reelección inmediata.<sup>14</sup>

Dichas facultades son conferidas a los Municipios, mismas que tendrán la obligación de realizar dentro de la circunscripción de su territorio, es decir; en donde el Municipio ejerza su jurisdicción, de ahí la afirmación de que la falta de certeza en los límites territoriales del Municipio, imposibilitan el cumplimiento Constitucional de sus atribuciones.

#### **1.4. IMPORTANCIA JURÍDICA DE LIMITAR MUNICIPIOS**

Una vez aceptado que el Territorio es un elemento del Estado, la doctrina ha discutido qué tipo de relación jurídica existe entre un Estado y su territorio; para Kelsen el territorio no es otra cosa que el espacio de validez, el ámbito espacial de la vigencia del orden jurídico y nos da las características del mismo: unidad, indivisibilidad, impenetrabilidad o exclusividad, inalienabilidad.<sup>15</sup>

Ahora bien, observemos el mapa que se muestra a continuación; en el cual podremos apreciar la figura geográfica que corresponde a la Entidad Federativa de Puebla; de igual forma advertimos la existencia de los doscientos diecisiete Municipios que conforman a la Entidad. Cabe mencionar que ninguno de los Municipios del Estado de Puebla están delimitados físicamente, por lo que los conflictos territoriales podrían presentarse entre cualquiera de ellos.

---

<sup>14</sup> Robles Martínez, Reynaldo, op. Cit. Págs.185 – 203.

<sup>15</sup> Kelsen, Hans, op.cit.



El territorio es un concepto jurídico; por lo que existen ordenamientos legales que contienen normas que lo determinan. La línea de delimitación del territorio constituye las fronteras naturales o artificiales; jurídicas y materiales, que lo circunscriben y distinguen de los demás Municipios.

La importancia del elemento “TERRITORIO”; es aún más significativa en los Municipios, ya que es la forma más destacada para su identificación. Debo señalar que el territorio donde se asienta el Municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor que es la Entidad Federativa, por lo tanto el Municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo, pero si propio.

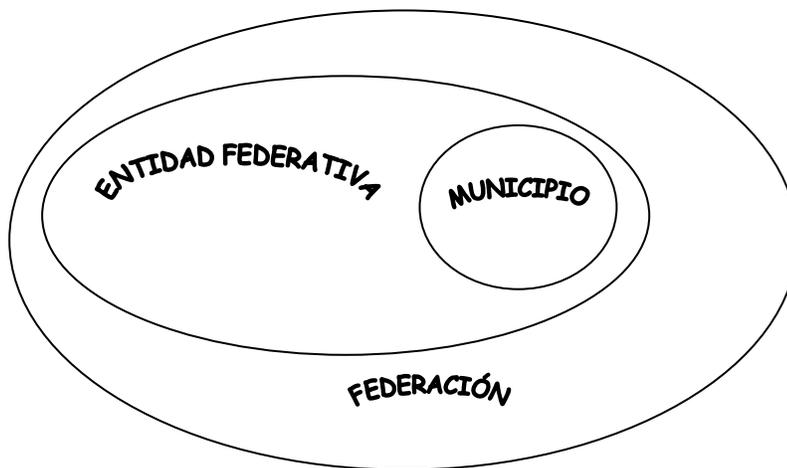
El Dr. Acosta Romero<sup>16</sup> nos habla de la coexistencia del Municipio, la Entidad Federativa y la Federación dentro de un mismo territorio y lo explica a través de tres

---

<sup>16</sup> Acosta Romero, Miguel. “*Teoría del Derecho Administrativo*”, México 1981. Editorial Porrúa Pág. 323

círculos concéntricos de los cuales el interior corresponde al Municipio, el medio a la entidad federativa y el exterior a la federación. Así podemos entender a los Municipios, en su aspecto territorial como círculos primarios de convivencia.

Dentro de dicho territorio se resuelven sus propios problemas, ya que lo que existe entre ellos no es una cuestión de jerarquías sino de competencia y las relaciones que trascienden del mismo deberán resolverse en el círculo siguiente:



De aquí que tengamos que el territorio del Municipio no es una parte que desintegre a la Entidad Federativa, sino por el contrario, es la porción que unida a las semejantes, integra a la propia Entidad Federativa, la que a su vez en similar nexos integra a la Federación.

En efecto dentro de un marco jurídico, las funciones y atribuciones de los Municipios, se desprenden de la Constitución Federal, en relación a la importancia del territorio.

La importancia Jurídica de limitar territorialmente el Municipio radica en que la Constitución Federal en su artículo 115, tal y como lo mencionamos anteriormente faculta a los Municipios en estas funciones principales: Autonomía Política, Financiera y

Administrativa, Personalidad Jurídica y Gobierno; mismas funciones que han quedado precisadas en el apartado anterior y para que puedan ser ejercitadas es necesario que se ejerzan en la jurisdicción que le corresponde, de lo contrario, la falta de certeza en su jurisdicción imposibilitaría el cumplimiento Constitucional y por ende los problemas que conlleva la falta de delimitación Municipal son y podrían ser innumerables.

Respecto a la importancia de establecer los límites Municipales, el artículo 57 de la Constitución Poblana señala las Facultades del Congreso; las cuales considero son trascendentales analizar; principalmente en su fracción IV, para el cumplimiento del objetivo de la presente; ya que la propuesta presentada versa principalmente en las omisiones del poder legislativo local; es decir en el incumplimiento de sus facultades

### **1.5. ANÁLISIS DE LA FRACCIÓN IV ARTÍCULO 57 DE LA CONSTITUCIÓN DE PUEBLA.**

Según el diccionario de Derecho de Rafael de Pina, la interpretación es: *“La actividad intelectual encaminada al esclarecimiento del verdadero sentido de una norma legal, de un contrato o de un testamento y en general, de cualquier acto o hecho jurídico.”*<sup>17</sup>

De igual manera, existen diferentes métodos de interpretación, tales como la interpretación pura del derecho, la interpretación doctrinal, evolutiva, extensiva, popular y la interpretación judicial, como algunas de las más destacadas. Lo cierto es que la ciencia de la hermenéutica jurídica, no es algo novedoso, ya que desde los inicios del derecho como ciencia, la interpretación de las normas desde sus diferentes aristas, ha sido motivo de la creación de numerosos métodos interpretativos.

Eduardo García Máynez opina al respecto del sentido de la Ley y nos dice que; el problema capital de la teoría de la interpretación es saber ¿qué debe entenderse por sentido de la ley?, y nos propone que una de la soluciones consiste en afirmar que el sentido de la ley no puede ser sino la voluntad del legislador. Máynez se refiere a los defensores de tal postura y nos dice que de este modo, la ley es obra del Poder Legislativo; que éste se vale

---

<sup>17</sup> De Pina, Rafael. *“Diccionario de Derecho”*. México 2003. Editorial Porrúa. Pág. 329.

de ella para establecer el derecho; en consecuencia, su sentido debe ser el que su autor pretendió darle. Habrá pues que investigar lo que el legislador quiso decir, ya que la ley es expresión suya.<sup>18</sup>

El Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, tomando en cuenta la opinión de Máynez y ubicándolo en otro contexto, también ha emitido su criterio con respecto a la interpretación y que al rubro nos dice lo siguiente: “**Revisión Fiscal. Debe desecharse si la sentencia no resuelve sobre interpretación de leyes.**”<sup>19</sup>

Hagamos pues, la actividad intelectual de desentrañar lo que el legislador poblano, quiso decir con la fracción cuarta del artículo 57, para lograr de este modo, conocer y comprender el contexto global del cuerpo normativo que contiene dicha fracción, así como las obligaciones intrínsecas que le atañen en dicha disposición.

**Artículo 57.- Son facultades del Congreso:**

*IV.- Erigir o suprimir Municipios o pueblos, así como señalar o cambiar sus límites o denominaciones, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica Municipal.*

---

<sup>18</sup> García Máynez, Eduardo. “Introducción al estudio del derecho” México 1984 Editorial Porrúa. Págs 327 y 328.

<sup>19</sup> ...“Si en la sentencia materia del juicio fiscal interpuesto, el órgano contencioso administrativo no resuelve acerca de la interpretación de un precepto invocado en la demanda de nulidad, sino sólo determina la aplicación de éste, dicho recurso debe desecharse, por no darse los supuestos requeridos para su procedencia, toda vez que la interpretación de una norma legal, ocurre cuando su texto no es suficientemente claro y admite inquirir su contenido gramatical y jurídico y entonces, el juzgador busca o emplea palabras semejantes que se equiparen a la situación no prevista en la ley, o amplía su contenido para dar un significado no pensado ni pretendido por el legislador; es decir, desentraña o hace la reconstrucción de su espíritu, pensamiento y voluntad para obtener los motivos predominantes que originaron la norma, los fines a que tiende y, así, determinar el alcance y significado de las expresiones que integran su texto...”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 44/96. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otra. 21 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: José R. Medrano González. Secretario: Omar René Gutiérrez Arredondo.

A continuación realizaremos una interpretación popular o literal de la disposición legal en comento, ya que es la única interpretación válida que yo puedo hacer, así que la siguiente interpretación es una sencilla apreciación personal:

FACULTADES: Plural de Facultad; la cual se define como un derecho subjetivo. Atribución fundada en una norma del derecho positivo vigente. // Posibilidad jurídica que un sujeto tiene de hacer o no hacer algo. // Atribución jurídica conferida.<sup>20</sup>

ERIGIR: (*Lat. Erigere*) tr. Instituir fundar o levantar. Constituir a una persona o cosa con carácter que antes no tenía.<sup>21</sup>

O: Conjunción disyuntiva. Expresa separación, diferencia o alternativa entre dos o más personas, cosas o ideas.<sup>22</sup>

SUPRIMIR: (*Lat. Supprimere*) Hacer desaparecer, hacer cesar.<sup>23</sup> Ambas expresiones (erigir o suprimir) nos llevan a la necesidad de establecer límites.

MUNICIPIOS: El concepto de municipio es muy amplio, y ha quedado explicado en el capítulo anterior, sin embargo agregaremos el concepto de Rafael de Pina, que nos define *municipio*, como el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.<sup>24</sup>

O PUEBLOS,: Rafael de Pina nos define *pueblo*, como el elemento personal del Estado constituido por quienes deban ser considerados como nacionales.<sup>25</sup> Sin embargo, es importante señalar la causa por la que el legislador limita y hace la diferencia entre Municipio o Pueblo. La Ley Orgánica Municipal, nos dice que para que una comunidad de personas, pueda ser considerada en la categoría de “pueblo”, debe contar con dos mil quinientas personas como un mínimo de habitantes; así como los servicios públicos más indispensables, edificio para las autoridades locales, cárcel, panteón y escuela primaria.

---

<sup>20</sup> De Miguel, Juan Palomar. “*Diccionario para juristas*”. México 1981. Mayo Ediciones. Pág. 533

<sup>21</sup> *Ibidem*, Pág. 285

<sup>22</sup> *Ibidem.*, Pág. 924

<sup>23</sup> *Ibidem*, Pág. 1288

<sup>24</sup> De Pina, Rafael. Op Cit., Pág. 375

<sup>25</sup> De Pina, Rafael. Op Cit., Pág. 426

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla, en su artículo 9 fracción I; lo define de la siguiente manera: *c) **Pueblo:** Centro de población que tenga conforme al último censo un mínimo de 2,500 habitantes y que cuente con los siguientes servicios públicos: energía eléctrica, agua potable, trazado urbano, camino de terracería, plaza pública, caseta telefónica, correo o telégrafo, caseta de policía, cementerio, mercado, transporte público, lugares de recreo y para la práctica de deportes y escuelas de enseñanza preescolar, primaria y secundaria.*

A contrario *sensu*; la presente fracción en estudio, limita al poder legislativo a erigir o suprimir comunidades de rango distinto a “pueblo” o “municipio”, como lo serían las ciudades, villas, rancherías, congregaciones, barrios, secciones, etc. Cabe destacar; en este ejercicio interpretativo, la presencia de una “*coma*”, y que hace referencia a la separación de dos oraciones contenidas en una misma frase.

ASÍ COMO: Expresión gramatical que corresponde a oraciones desiderativas, para expresar un deseo como resultado de una petición. En este contexto, nos enfatiza las expresiones de ampliar, añadir, agregar una facultad más. Es decir; la fracción IV otorga dos facultades al legislativo, 1) erigir o suprimir, 2) señalar o cambiar; obliga al Congreso a realizar éstas dos obligaciones, sin ser opcionales entre la primera y la segunda. Estas dos palabras significan una unión entre las dos oraciones, mismas que contienen la obligación.

SEÑALAR: El verbo más importante de la fracción; ya que la acción de señalar implica la obligación del legislativo, contenida en dicho precepto legal. Con el fin de entender e interpretar correctamente; considero necesario definir algunos conceptos relacionados.

Señal: *Hito o mojón que se coloca para indicar un término.*

Hito: *Poste de piedra que sirve para indicar la dirección de un camino o para señalar los límites de un territorio.*

Mojones: *Señales materiales colocadas con carácter permanente en los linderos de los terrenos de propiedades públicas o privadas para fijar su situación y extensión.*

Señalar: *Nombrar o fijar sujeto, lugar o día y hora para un fin determinado.*<sup>26</sup>

Desde mi particular punto de vista el artículo 57 fracción IV establece que “**es facultad;** (no potestativa, entendida como obligación, como un deber Constitucional) **del Poder Legislativo, señalar jurídica, material y físicamente los límites territoriales entre Municipios y Pueblos de su Entidad que indiquen la porción de tierra correspondiente al Pueblo o Municipio, es decir; delimitar su jurisdicción.**”

Continuando con este análisis literal tenemos las siguientes ideas:

O CAMBIAR: Transformar, alterar, modificar o variar la proporción de la extensión territorial. Lo cual implicaría, de igual forma, la obligación del legislativo de señalarlo jurídica y materialmente.

SUS LÍMITES :(Lat. *Limes*) Término, lindero o confín de reinos, provincias, posesiones, etc. Término, fin.<sup>27</sup> Se refiere a la materialización de las facultades conferidas al legislativo, dirige a la acción de lindar los dos terrenos contiguos, con el objetivo de tener la jurisdicción, la autoridad o los derechos y facultades de uno y otro.

O DENOMINACIONES: El artículo 25 del Código Civil Federal, en su fracción primera, reconoce a los Municipios como personas morales o personas jurídicas colectivas y como tales cuentan con un nombre o denominación. Todos los Municipios tienen un nombre que les permite identificarse y distinguirse de las demás personas.<sup>28</sup> El artículo 57, fracción IV, faculta al Congreso Local a cambiar además de los límites territoriales, también podrá cambiar el nombre o denominación de los Municipios.

DE ACUERDO CON LO QUE DISPONGA LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL:  
Expedida por el H. Quincuagésimo Cuarto Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, durante la gestión del Gobernador Melquiades Morales, misma que tiene como objetivo orientar la política estatal e impulsar el fortalecimiento del Municipio en el ejercicio de las atribuciones, funciones y responsabilidades que le asigna el orden

---

<sup>26</sup> De Pina, Rafael. Op Cit., Pág. 309, 373, 453.

<sup>27</sup> De Miguel, Palomar Juan. . Op Cit, Pág. 796

<sup>28</sup> Robles Martínez, Reynaldo. Op Cit. Pág. 7

jurídico vigente, siendo ésta; la base de la organización territorial, política y administrativa del Municipio.

Se ha encomendando al Poder Legislativo, que establezca las bases y los mecanismos; que expida leyes y provea de instrumentos jurídicos, a los Municipios y sus habitantes, con el objeto de proporcionar los medios necesarios para alcanzar un Estado de Derecho; y lograr el desarrollo, procurando la convivencia armónica, pero primordialmente le ha conferido la obligación de fijar límites entre Municipios.

Si bien la Constitución Poblana otorga dichas facultades al Congreso, no debemos olvidar que éstas normas cumplen con el fin Constitucional consagrado el artículo 115, que en su interpretación contextual podemos explicar que: “Es necesaria la existencia de UN TERRITORIO definido en los Municipios, a fin de poder dar cumplimiento a sus atribuciones conferidas en la Constitución Federal, de lo contrario se estaría en un conflicto de jurisdicción indefinida. Es obligación del Congreso Local de Puebla, establecer claramente la jurisdicción de los Municipios que representa dentro de su Entidad Federativa; de no ser así, estaríamos en una clara omisión del Órgano Legislador; misma que repercute negativamente tanto para los Ayuntamientos (representando el elemento GOBIERNO), como para LA POBLACION; así como estar vulnerando los principios Constitucionales. Dentro este razonamiento, entendemos que, uno de los tres elementos esenciales de todo Estado, se encuentra en duda; lo que complica la función del mismo, y es por ello que afirmo que existe indudablemente una omisión por parte del legislativo, misma que continúa provocando conflictos territoriales entre los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula.”

#### **1.6. EL DECRETO DE SEIS DE SEPTIEMBRE DE 1962.**

En cumplimiento con los preceptos Constitucionales y sus facultades como Poder Legislativo, el día seis de septiembre de mil novecientos sesenta y dos, el Honorable Congreso del Estado de Puebla, justificando como una medida para proveer lo necesario en cuanto a la prestación de servicios públicos y promover una mejor distribución del empleo

en las entonces zonas aledañas al Municipio de Puebla, emitió un decreto por el cual se suprimían los Municipios de San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan; San Miguel Canoa; Resurrección y Totimehuacán y en consecuencia determinaba las nuevas fronteras y límites territoriales del Municipio de Puebla, haciendo referencia dentro de su texto, por consiguiente y determinando la zona limítrofe de este Municipio, con el de San Andrés Cholula, decreto Congressional que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado, el día treinta de octubre del año de mil novecientos sesenta y dos, documento público que se agregó a la presente tesis como **ANEXO 1**, por su importante trascendencia :

**ANEXO 1: “DECRETO DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL 30 DE OCTUBRE DE 1962”. EL H. XII CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.**

Del contenido del “DECRETO” principalmente en su Artículo Segundo, se desprende que técnicamente es el documento idóneo que permite establecer materialmente de forma precisa e inobjetable, cuales son los límites territoriales entre los Municipios de Puebla y de San Andrés Cholula, ambos del Estado de Puebla y sin embargo y para una mejor apreciación, me permito transcribir textualmente parte del contenido del Artículo Segundo del referido “DECRETO” particularmente en lo relativo a su **lindero poniente**, en el que se señalan los límites territoriales entre los Municipios de Puebla y de San Andrés Cholula:

*“Y POR EL PONIENTE, los que siguen:*

*A partir del puente de Echeverría y siguiendo aguas arriba el Río Atoyac hasta su confluencia con la Barranca o Río Zapateros a través del Ejido de Temoxtítla, Ejido de Cacalotepec, Hacienda Castillotla y Hacienda Mayorazgo, pertenecientes al Municipio de Puebla; se sigue aguas arriba el curso de esta Barranca en terrenos del Ejido de San Andrés Cholula, de la Hacienda la Concepción Buenavista (donde termina el Municipio de San Andrés Cholula) y terrenos de Romero Vargas; límite entre: Ejido de Romero Vargas, Hacienda Zavaleta y Hacienda Santa Cruz con el Ejido de la Trinidad; lindero de la Hacienda Santa Cruz con el pueblo de Momoxpan; linderos de los pueblos de Cuautlancingo, La Trinidad, y Sanctórum, con terrenos de La Trinidad;...”*

Como se muestra en el texto anterior, los límites o linderos entre los Municipios de Puebla y de San Andrés Cholula, son naturales, esto quiere decir que existen físicamente, por lo tanto se pueden identificar perfectamente, lo que permite de forma idónea establecer materialmente el límite territorial entre ambos Municipios.

Asimismo técnicamente sí es posible realizar un levantamiento Topográfico Geodésico, que refleje de forma precisa los límites territoriales que materialmente se encuentran determinados en el “DECRETO”, lo anterior en virtud de que el contenido del Artículo Segundo del referido “DECRETO”, describe textualmente y de manera objetiva lo que conforma el lindero que delimita a los Municipios de Puebla y de San Andrés Cholula, y que son los Ríos Atoyac y Zapateros, mismos que existen físicamente, por lo que son linderos naturales.

Concluyo que tal y como se desprende del Decreto de seis de septiembre de mil novecientos sesenta y dos, emitido por el Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, es el instrumento legal idóneo, en donde se establecen debidamente los Límites del territorio del Municipio de Puebla.

Por otra parte se desprenden de los artículos **SEGUNDO Y TERCERO TRANSITORIOS** del mencionado decreto, que se determinan específicamente, los límites territoriales de los **MUNICIPIOS DE PUEBLA Y SAN ANDRÉS CHOLULA**, señalando que en el mismo decreto establece en su artículo transitorio **SEGUNDO**, que se le otorgan facultades al Ejecutivo, para realizar el apeo y deslinde necesario para la mejor identificación de los límites y extensiones municipales.

Con respecto al Artículo Segundo Transitorio del Decreto, personalmente lo considero inconstitucional, sin embargo abordaré este análisis en el siguiente capítulo, por tratarse de un posible medio alternativo a la solución del conflicto territorial.

**El Decreto de 1981:** Existen otros documentos, que se han querido utilizar como medios idóneos para establecer los límites territoriales entre los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula; sin así serlo.

Considero importante mencionar que en día nueve de enero de mil novecientos ochenta y uno, El Honorable Congreso Del Estado Libre y Soberano De Puebla, emitió decreto, por el que se fijan únicamente los límites de población del centro de la Ciudad de Puebla, Municipio de Puebla , que comprende una superficie total de ciento noventa y tres kilómetros cuadrados; al mismo tiempo que enuncia las áreas urbanas comprendidas en la superficie delimitada y que por lo tanto, pertenecen a la administración del municipio de Puebla, decreto Congressional que entró en vigor al día siguiente de su publicación de acuerdo a su artículo primero transitorio.

En dicho decreto, se menciona al Arroyo Zapatero, como Límite Municipal, advirtiéndose en la especie que el decreto de 1981 sustenta los límites de población.<sup>29</sup> Lo significativo de este decreto, radica en que se trata de un decreto que regula las áreas urbanas del centro de la ciudad de Puebla y en ningún momento se puede tomar en cuenta como documento idóneo para fijar límites municipales; ya que ambos decretos no tienen relación jurídica en cuanto a su objeto.

De igual manera que el decreto de 1981 con fecha veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado otro decreto mediante el cual se fijan los límites únicamente del centro de población de la ciudad de Puebla.

Por lo que podemos concluir, hasta este momento (2006), no existe ningún otro documento adecuado para delimitar los límites jurídicos y materiales entre los municipios de Puebla y San Andrés Cholula, ya que únicamente se tiene al decreto de seis de septiembre de 1962 como referencia, por haber sido precisamente su objeto y la razón de ser, de la reflexión del legislador la de fijar el ámbito sobre el cual cada Municipio ejerza *imperium* sobre sus habitantes.

---

<sup>29</sup> Decreto del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, Publicado en el Periódico Oficial del Estado el nueve de enero de mil novecientos ochenta y uno.” “*Se fijan los límites del centro de población de la Ciudad de Puebla*”

El Decreto que establece los límites del territorio del Municipio de Puebla, lo es el publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha treinta de octubre de mil novecientos sesenta y dos, toda vez que es el único que precisa los límites territoriales del Municipio de Puebla, ya que los decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado, de fechas nueve de enero de mil novecientos ochenta y uno y veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa, únicamente fijaron los límites de población del municipio de Puebla, (otro de los elementos del Estado), sin que se advierta decreto ulterior al publicado con fecha treinta de octubre de mil novecientos sesenta y dos, que modifique los límites territoriales del Municipio de Puebla, por ende los límites se desprenden únicamente del decreto publicado en el periódico oficial del estado con fecha treinta de octubre de mil novecientos sesenta y dos.

A lo largo de este primer capítulo, analicé el concepto de “Municipio”, sus orígenes y la importancia que ha tenido en la historia y la organización política y social en nuestro país, hemos analizado, de igual forma el artículo 115 Constitucional, fundamento legal de los Municipios, en donde se le atribuyen sus facultades, mismas que consisten en una serie de libertades para gobernarse y administrarse. Asimismo quedan incluidos los elementos que comprenden al Municipio; entendido como la base de la organización de las Entidades Federativas: gobierno, población y territorio.

Nos queda claro que estos elementos son propios de la existencia de todo “Estado”, y que la falta de alguno de ellos, hace imposible su verdadera existencia. La importancia de que un Estado, cuente con un territorio definido, facilita el ejercicio de sus facultades y atribuciones, así como brinda seguridad jurídica a sus habitantes.

La **jurisdicción** es un concepto trascendental para el desarrollo de la presente tesis, por lo que analicé el criterio de la Corte y la perspectiva Constitucional del artículo 115, señalamos la importancia de limitar territorialmente a los Municipios y advertimos el problema en que actualmente se encuentran los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula, al carecer de una jurisdicción determinada.

La Constitución de Puebla, en su artículo 57 fracción IV, nos deja claro que el órgano facultado para tal función lo es el Congreso del Estado, mismo que ha sido omiso en su deber de marcar físicamente los límites territoriales entre ambos Municipios.

Podemos decir, que hasta el momento, el único documento del cual, podrían desprenderse los límites jurídicos y materiales de dichos Municipios, es el emitido por el Congreso del Estado de Puebla, de fecha seis de septiembre del año de 1962, mismo que fue analizado y en el que concluimos que a pesar de ser el instrumento jurídico adecuado para dicha labor, el Congreso jamás delimito “físicamente” ambos territorios.