

2 ej
147



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón

ANALISIS DE LAS FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MUNICIPIOS EN EL CONTEXTO JURIDICO POLITICO MEXICANO

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

presenta:

JOSE ANTONIO CUITLAHUAC TORRES GUERRERO

Noviembre de 1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	PAGINA
CAPITULO I	
CUESTIONES INTRODUCTORIAS	
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
2. CONCEPTUALIZACIONES.....	2
3. DEFINICION.....	20
CAPITULO II	
MARCO HISTORICO DEL MUNICIPIO.....	22
1. EVOLUCION DEL MUNICIPIO.....	23
1.1 BOSQUEJO DEL MUNICIPIO EN LA PREHISTORIA...	25
1.2 EL MUNICIPIO EN GRECIA, ROMA Y ESPAÑA.....	28
1.3 EL MUNICIPIO EN MEXICO EN LAS EPOCAS PREHIS- PANICA, COLONIAL, EN EL PERIODO INDEPENDIEN- TE Y EN EL MOVIMIENTO DE LA REFORMA.....	41
1.4 EL MUNICIPIO EN LA FILOSOFIA DEL CONSTITU- YENTE DE 1917.....	71
CAPITULO III	
EL MUNICIPIO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA....	88
1. LAS FUNCIONES DEL ESTADO.....	88
2. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.....	91
2.1 CARACTERES GENERALES DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.....	96
2.2 LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA: CARAC- TERES GENERALES.....	100

	PAGINA
3. LA DESCENTRALIZACION POR REGION.....	104
3.1 EL MUNICIPIO.....	106
3.2 CARACTERES DEL REGIMEN MUNICIPAL: DOCTRINA CLASICA Y ESCUELA REALISTA.....	107
3.3 ORGANOS MUNICIPALES.....	109
CAPITULO IV	
EL MUNICIPIO DENTRO DEL MARCO JURIDICO POLITICO MEXICANO.....	
1. EL MUNICIPIO Y LOS PARTIDOS POLITICOS.....	112
1.1 ALGUNOS REGIMENES Y EL MUNICIPIO.....	121
2. LA SITUACION ACTUAL DEL MUNICIPIO MEXICANO.....	128
2.1 EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO....	139
2.2 FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS.	151
3. LA ORGANIZACION MUNICIPAL.....	153
3.1 EL PATRIMONIO MUNICIPAL.....	166
3.2 RELACIONES ENTRE EL MUNICIPIO, FEDERACION Y ENTIDADES FEDERATIVAS.....	167
3.3 LOS SERVICIOS PUBLICOS Y LOS CONTRASTES MUNICIPALES.....	170
3.4 EL DESARROLLO MUNICIPAL.....	173
CONCLUSIONES.....	175
BIBLIOGRAFIA.....	179

CAPITULO I

CUESTIONES INTRODUCTORIAS

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA
2. CONCEPTUALIZACIONES
3. DEFINICION

CAPITULO I

CUESTIONES INTRODUCTORIAS

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Municipio, Institución que se ha encargado en el devenir histórico de organizar las actividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia y que se encuentra consagrado en el Artículo 115 de nuestra Carta Magna, precepto que ha regulado el medio político vigente en que se desenvuelve la vida del ciudadano. A lo largo de nuestro territorio, nuestro país cuenta con 2,377 municipios, donde cada 3 años hay elecciones y toman posesión de sus cargos cerca de 50,000 funcionarios municipales de elección popular, quienes al llegar a desempeñar sus cargos y con el propósito de contribuir a la satisfacción de las necesidades de los habitantes de las localidades y mejorar las condiciones de convivencia, se encuentran con diversos obstáculos y limitaciones para realizar los fines propios de su encargo, propiciados por el bajo nivel de ingresos y la falta de recursos financieros principalmente.

La crítica situación municipal ha llevado a la federación a ocuparse hasta de los servicios primarios de las municipalidades, convirtiéndose los municipios en entidades políticas dependientes del Gobierno Federal y Estatal, provocando de esta manera la ruptura total del modelo clásico de un gobierno local.

El 50% de nuestros municipios en la actualidad se enfrentan al problema de la pulverización municipal, consistente en que las asociaciones cuentan con una población muy reducida; asimismo, también el Municipio Mexicano padece serias dificultades al no percibir ingresos fiscales suficientes para solventar su economía; originándose con esto que, para la ejecución de obras y prestación de servicios públicos indispensables, tenga que solicitar el apoyo económico a la Federación y a las Entidades Federativas, con las cuales establece una relación de dependencia que hace perder autonomía a la vida municipal, provocando lo anterior una serie de limitaciones para el buen desarrollo de las facultades administrativas otorgadas a los municipios por la Ley.

En razón de las circunstancias anteriores, la filosofía de la descentralización que se iniciaría en la figura del Municipio se deteriora aceleradamente con el empuje de un aparato de poder gubernativo, a veces mal aplicado, desvirtuándose así las funciones que las leyes le atribuyen.

2. CONCEPTUALIZACIONES

El tema que pretendemos estudiar dentro de este capítulo es de enorme interés, ya que la importancia del conocimiento doctrinario, da un sólido basamento a la evolución del municipio.

La etiología municipal nos lleva a visualizar más ampliamente la estructura municipal, lo cual nos ayuda a tener un criterio más objetivo sobre la realidad imperante en nuestro sistema municipal.

Desde las épocas remotas, se han debatido dos corrientes ideológicas acerca del origen del municipio:

1. La Teoría Sociológica o Jusnaturalista y
2. La Teoría Legalista.

La Teoría Sociológica establece que el municipio se originó como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad asentada en una localidad, de la cual se desprende que el municipio no es creado por el Estado Político, sino sólo reconoce su existencia natural.

Por otro lado, la Teoría Legalista en forma contraria a la corriente sociológica, sostiene que el municipio es creado por la Ley del Estado Político.

Si por doctrina entendemos lo que señala la Enciclopedia Jurídica Española como: "...Conjunto de principios o máximas y de preceptos activados; opinión de uno o varios autores sobre determinada materia; enseñanza de un sistema de conocimientos que se da para la instrucción de alguno: Conjunto de principios y conocimientos que, respecto de una misma materia

jurídica, sostienen de acuerdo a la generalidad de los autores que han escrito sobre ella..." (1)

La Enciclopedia Jurídica Omeba, señala que: "Doctrina - del latín doctor, doctoris, derivada a su vez de doceo, enseñar, la voz designa lo afirmado como sabido, o impuesto en su carácter por una escuela determinada. La doctrina difiere, - por lo tanto, de la ciencia y de la teoría; de la primera por que ésta hace referencia a un conjunto de conocimientos comprobados y explicados, y de la segunda, porque por teoría se entiende una forma especial del conocimiento científico, que procura unificar diversas leyes sobre un aspecto de la realidad. Este es el sentido en que, en Metodología del Derecho, se habla de las doctrinas de los juristas o doctrinas jurídicas, para hacer referencia a las tesis sustentadas por los - juristas con respecto a un problema de Derecho. Pero a pesar de ello, la doctrina (las opiniones de los Jurisconsultos) no puede considerarse como una fuente formal del Derecho. Tiene únicamente valor moral, fuerza de razón escrita, cuando es - aceptada por un núcleo considerable de autores y aparece fundada en razones poderosas expresadas por los jurisconsultos".

(2)

(1) Enciclopedia Jurídica Española, T. XII; N.E.; Barcelona 1910. Francisco Seix, Editor. pp. 477-478.

(2) Enciclopedia Jurídica Omeba, T. IX; N.E.; Buenos Aires, 1977. Ed. Dris Kill, S.A. pp. 960-961.

Por lo que hace al municipio, la obra antes mencionada - establece: "...o municipalidad, 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 mayor o menor grado, de una entidad común a todos sus habitantes. Población que por su mayor densidad y por las relaciones de vecindad - que crea entre sus habitantes, define mejor al municipio. De esa aglomeración de gentes surge un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que constituye la materia - de un régimen local o municipal. Sin embargo, no todo núcleo denso de personas ubicado en un territorio determinado y sujeto a una autoridad común, dependiente ésta a su vez de otra - autoridad de mayor jerarquía institucional, constituye un Municipio. A esto debe agregarse un elemento volitivo, una - libertad jurídica de elección, sin la cual no existe municipio. El territorio municipal se caracteriza habitualmente - por un escaso tamaño aunque no debe esto tomarse en términos absolutos, pues la creciente urbanización del mundo contemporáneo está produciendo conglomerados humanos que hace sólo un siglo hubieran sido considerados monstruosos, ocupando superficies cada vez más extendidas. El Municipio debe además contar con una autoridad común a todos sus habitantes, cuyo fin sea la satisfacción de las necesidades de la población que - puedan ser satisfechas, por sus propios medios, sin necesitar la ayuda de otros organismos estatales. Para realizar esta - obra que le es propia, el municipio requiere un cierto grado de autonomía, que suele caracterizarse en los siguientes prin

cipios: a) la libre elección de sus autoridades por la población del municipio; b) la administración de sus propios intereses sin dependencia del gobierno central; c) la autosuficiencia financiera". (3)

Al mismo respecto, la Enciclopedia Jurídica Española menciona: "Municipio, término de capital importancia en el Derecho Político y Administrativo: considerado el Municipio como un sujeto de derecho, y como un generador de un orden de relaciones jurídicas, constituye el objeto de una rama, cada día más robusta, distinta y substantiva, de la Enciclopedia Jurídica; el derecho municipal, el cual tiene sus bases en la Constitución del Estado de cada municipio forma parte, y en la propia naturaleza específica del Municipio mismo, como agrupación social y como conjunto o sistema de servicios; los servicios municipales. Aunque el término de municipio revisita hoy, en el derecho positivo de los distintos pueblos una significación definida, esta significación no es en todos la misma; antes bien cambia de Estado a Estado. Por otra parte, cambia también el valor sociológico, político y jurídico de la palabra, según el punto de vista desde el cual se considere. De una manera general, quizá pueda decirse que el Municipio es un término de significación histórica y política estricta, concreta, en su origen humano, término que luego, en el proceso evolutivo de los pueblos, y en cada pueblo, de las

(3) Ibid. pp. 126-127.

instituciones se aplica a agrupaciones territoriales diversas, de condición política distinta, para alcanzar, por fin, el valor de un término filosófico en el Derecho, en la sociología política, y en la ciencia del Estado. En efecto, es bastante corriente, como luego veremos, designar bajo el nombre general de Municipios, determinadas formas o grados de vida social o política, territorial o de espacios condensados en agrupaciones de mayor a menor complejidad, o que estimen necesarias en momentos dados de la evolución social humana. Y esto no obstante, el Municipio conserva además su valor histórico especial, en el régimen político de los Estados modernos, valor que según queda dicho cambia de Estado a Estado, dependiendo de su significación concreta de las especiales condiciones particulares nacionales del respectivo proceso institucional, y de la condensación alcanzada por el concepto en las diversas fórmulas legislativas.

La palabra Municipio (Municipium) es de significación romana en su origen. Aplícase, en un principio, a ciertas ciudades de Italia que Roma va conquistando. Es entonces el Municipio una de las condiciones o tratamientos a que Roma sometía, o que otorgaba, a los pueblos conquistados, y expresaba el hecho de comunidad política subordinada a Roma, pero conservando una autonomía más o menos amplia. Ciertas ciudades de Italia recibieron las civitas entera, o la civitas sine suffragio. Estas ciudades constituyeron los municipios: el cives municeps que tenía derecho de ciudadanía romana (comertium, connubium), pero no los políticos (el suffragio).

Después de las leyes Julia (90 A.C.) y Plautia Papira (89 A. C.) desaparece la distinción entre los Municipios y ciudades confederadas, persistiendo, no obstante, las diferencias en cuanto al régimen local. La base esencial, en cierto modo sociológica, del Municipio, consiste en el núcleo de vida colectiva distinto, definido sobre el territorio dado, vida intensa y densa: un centro de atracción o de defensa. Municipio expresa la condición política del núcleo en relación con un poder dominador, imperium; situación esencialmente distinta de la Ciudad, Estado, Griega, que es independiente, y de la civitas Romana, que tiene el imperio frente o sobre el Municipio. La idea de éste se resume en la autonomía, sin independencia política; autonomía para regir los propios, supremos, en relación con intereses no locales. Así, un lugar cuyos asuntos locales se hallasen intervenidos desde afuera, no era para los griegos y romanos clásicos una ciudad en el verdadero sentido. La primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da, es esta: que la fuerza del Poder Romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal, floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente". (4)

(4) Ibid. pp. 126-127.

Desde que surgen las sociedades más desarrolladas en la antigüedad, por diversas causas y necesidades, los pensadores se han preocupado por demarcar la existencia del elemento municipal de la sociedad.

En la antigua Grecia, Platón sostenía que la Polis se originaba por las necesidades diferenciadas de los hombres y la división del trabajo, producto de dichas necesidades.

Por su lado, Aristóteles afirmaba que el origen de la Polis fue la unión de las colonias familiares para integrar una comunidad autosuficiente.

Polibio, a su vez, opinaba que la formación de las tribus, antecedente remoto del municipio, se debió al interés de sobrevivir, de distintos grupos sociales ya existentes que empezaban a defender la tenencia de la tierra.

En la época medieval, algunos autores como San Agustín de Hipona y Santo Tomás de Aquino, equipararon al Municipio con la figura del Estado y su surgimiento con la naturaleza del hombre, constriniendo a este último, a vivir en sociedad o comunidad, siendo gobernada ésta por las criaturas superiores de acuerdo con las disposiciones divinas, señalando que el gobernante tiene la tarea de promover el bien público de los ciudadanos, siendo necesaria la sociedad política para la consecución de sus fines, debiendo estar estos siempre vinculados a la fe y al amor por Dios.

Debemos tomar en cuenta que el municipio tiene un origen basado en los deseos de seguridad y necesidades del ayuntamiento de los hombres.

La Historia Universal nos refiere que de esa forma surgieron las primeras comunidades.

El Municipio encuentra sus antecedentes más definidos en la época romana, de la cual hablaremos más adelante.

La doctrina, con respecto a la etiología municipal, se orienta básicamente en dos vertientes.

La primera de ellas con la equiparación del municipio con el Estado, incluyendo en la nación misma, corriente que predomina entre los siglos XVI al XIX, autores como HOTMAN, BODINO, CROWELL, BASSUET, LOCKE, MONTESQUIEU, ROUSSEAU y SIEYES, que entre otros plasmaron su ideología a través de sus distintos tratados, estudios profundos sobre la concepción del estado.

La otra de ellas, los que han considerado que el Municipio surge por la necesidad del hombre que lo impulsa a asociarse, a través de sus asuntos comunes, buscando siempre el bien común en una forma organizada.

En nuestro siglo XX, la doctrina acerca del municipio

cobra una gran actividad, debido a que la naturaleza del municipio, cada vez es más actual en virtud del papel que desempeñan las municipalidades en los diversos países del orbe y en forma particular en el nuestro.

La concepción municipalista moderna se perfila de esta manera con caracteres precisos ubicándolo como una unidad natural, constituyendo el segundo grado de la evolución de las sociedades fundamentales humanas que son familia, Municipio y Estado, encaminado siempre a la búsqueda del bien común contando con autonomía propia.

Para Tocqueville, la vida municipal era imaginativa en extensión territorial, porque señalaba que la "...constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias, al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa Ley de la sociedad que está en la esencia misma del hombre. Después, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, solamente así se explica como la asociación municipal se encuentra en todos los pueblos civilizados. Después, esos municipios se unieron a otra vida municipal y así se han formado las naciones. Es entonces cuando nació la idea de patria..." (5)

(5) GAMDS Parral, Máximo. *La Constitución y Usted*. Ed. Universidad de Juárez del Edo. de Durango; N.E.; México, 1982. p. 181.

Berthelemy estimó: que en cuanto los hombres se civilizan, el municipio es la primera asociación que se constituye; la primera forma de Estado es la civitas, la cual en su desarrollo puede chocar con la ciudad vecina o bien dominarla, pudiéndose dar un entendimiento entre ambas y de esta forma el Estado toma figura de federación municipal.

Kelsen expresa con claridad meridiana en su tratado sobre Teoría General del Estado, que si la comunidad parcial existente en nuestros días constituida como Municipio hubiera precedido al Estado, entonces Estado y Municipio habrían coincidido y, por lo tanto, el Municipio habría sido el Estado.

García Oviedo afirma que el Municipio es "Producto de la agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los de sus componentes, ya sean familias o individuos". (6)

Al respecto, Barnes y Becker sostienen que el origen de la sociedad fue la tendencia innata del ser humano a asociarse.

Max Weber ubica al Municipio como asociación de vecindad, la cual se inicia por el clan, siguiendo por la tribu, pasan-

(6) GARCIA Oviedo, citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa; México, 1979. Tercera Edición. p. 28.

do por la aldea, hasta llegar a la ciudad. Siguiendo esta línea basada en las relaciones de vecindad, Adolfo Posada define al Municipio como "el núcleo social de la vida humana total, definido naturalmente por las necesidades de vecindad". (7)

Por su parte, Moisés Ochoa Campos sostiene que el Municipio es "un efecto de la sociabilización con la tendencia de institucionalizar las relaciones sociales, como mediata agrupación natural e inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, la cual es por excelencia la forma de agrupación local, es fuente de expresión de la voluntad popular y como consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de estos". (8)

Los juristas mexicanos Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas consideran y estudian al Municipio como un órgano descentralizado, contemplándolo más que nada en el aspecto administrativo, separándose del aspecto sociológico político que encierran los Municipios. Gabino Fraga señala: "La descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa de la de jerarquía. La descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes que -

(7) POSADA, Adolfo. El régimen municipal de la ciudad moderna. Citado por Ochoa Campos, Moisés; La Reforma Municipal. Ed. Porrúa; México, 1979. Tercera Edición. p. 29.

(8) Ibid.

son: a) Descentralización por región; b) Descentralización por servicio, y c) Descentralización por colaboración. La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Desde el punto de vista de la administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. La organización municipal es la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región. El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra 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 determinadas".

(9). Por su parte, el segundo establece: "La Descentralización por Región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo el régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

a) Un núcleo de población agrupado en familias;

- b) Una porción determinada del territorio nacional;
- c) Determinadas necesidades colectivas, ciudadanas o municipales, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y de los de la entidad federativa.

La única forma de descentralización administrativa regional o territorial que existe en México es el Municipio, que tiene como órgano ejecutivo al Presidente Municipal o Alcalde. Esta forma, por sus propios elementos constitucionales, también coincide con la descentralización política por región, dado los términos del Artículo 115 Constitucional que establece el Municipio como base de la división territorial de los Estados y porque además se refiere a facultades propias de las mismas entidades federativas.

El Municipio mexicano es una institución política en proceso de transformación". (10)

Manuel Ulloa Ortiz define al Municipio en estos términos: "El Municipio es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia,

(10) SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1981. Edición Décima, T.I. p. 610.

la esfera de la vida doméstica que sin participar por ello de la intimidad del hogar son, sin embargo, una prolongación de este mismo lugar". (11)

Mario Colín, al referirse sobre el Municipio, afirma categóricamente: "El Municipio es una institución anterior a la formación del Estado; surge con la necesidad de agruparse socialmente para hacer posibles la convivencia y protección humana. El Municipio es la forma de gobierno que está más cerca del pueblo y es uno de los elementos básicos en que descansa nuestra organización social y política. Es una de las formas en que se manifiesta la vida social; en él han nacido nuestras primeras relaciones con el Derecho".

Esriche: "El Municipio es la ciudad principal que se gobierna por sus propias leyes".

Gumersindo Acárate: "No son los Municipios asociaciones que surgen al conjuro de los individuos o de los gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias, cuya existencia tienen que reconocer gobiernos e individuos".

Martignac: "El Municipio es la reunión de varios individuos o familias, ligadas entre sí por el vínculo de muchos

(11) ULLOA Ortiz, Manuel, citado por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1981. Edición Décima. T. I. p. 610.

siglos de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, - de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural. No puede disolverse, ni debilitarse, la - existencia material del Municipio no es una creación del Poder Público, ni tampoco es una ficción de la Ley; precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida común, del disfrute pro-indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven".

Ahrens: "Municipio es la segunda sociedad fundamental - en la que se realizan todos los fines comunes; no es una simple circunscripción territorial, un término más o menos exten - so con un fin político, sino una sociedad en la que el fin - religioso, el científico, el artístico, el económico, en una palabra, cuanto ha de cumplir el hombre, se desarrolla y da - medios para su consecución".

Vázquez Nolla: "El Municipio es la universidad de la - ciudadanía en aquel punto que termina la vida doméstica inte - rior de la familia, y el hombre se lanza, por decirlo así, a la vida pública".

Fabián Onsari: "El Municipio tiene su raíz, por así de - cirlo, en el origen de la convivencia humana. Vecinos o fami - lias que necesiten llenar en común algunos servicios, deben - unirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, - enterrar los muertos, crear una escuela, construir una igle -

sia, son problemas que afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo a esos servicios, y con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinar nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios".

Mendieta y Núñez: "El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento".

Efraín González Luna: "El Municipio es la forma primera de la sociedad civil, cuando traspone ya los límites de la aglomeración familiar. Es forma y servicio de la comunidad, es una realidad social y política eminentemente local, es la primera organización jurídica de la sociedad civil, crea el tipo inicial de la autoridad, la gestión por el bien común más cercano al hombre mismo, a la familia, a su casa, a sus hijos".

Para Castelar: "El Municipio es, ha sido y será siempre, el hogar del pueblo, el árbol secular a cuya sombra han de abrazarse la democracia y la libertad". (12)

Por último, el Lic. Ruiz González en su proposición suma

(12) COLIN, Mario. El Municipio Libre. Ed. Colección Divulgación Histórica, Toluca, Méx., 1978. Edición Segunda. pp. 13-27.

ria para una teoría sistemática del Derecho, presentó su teoría llamada histórica-cultural, que señalaba: "Desde el punto de vista sistemático el Municipio, entendido como la versión moderna de la polis, como cualquier sistema intermedio, es en sí y es en relación. En sí, puede concebirse como el sistema de familias organizadas como una comunidad. Esto es, como el grupo de familias que han podido organizarse en la consecución de valores que les son comunes y que han establecido para la operación social los sistemas necesarios para que cada uno de los miembros de esa comunidad pueda realizar metódicamente los valores sociales. Es decir, el Municipio o la comunidad puede entenderse como un sistema de familias organizado para la realización de valores sociales que les son comunes, tales como riqueza, poder, fe, integración, comunicación, etc. El ser del Municipio en relación, puede explicarse en tanto que elemento de un sistema de orden superior que es la nación. Esta será el sistema de comunidades que a través de la diferenciación histórica de valores y empeñadas en un esfuerzo común han logrado identidad".

En nuestra legislación positiva, el Artículo 115 Constitucional señala: "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..."

(13)

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición de la Secretaría de Gobernación. México, 1985. p. 119.

De lo anterior se concluye que el Municipio es tenido como la célula primaria de la organización del gobierno y de manera especial, de las entidades federativas, dándole independencia jurídica y social frente a la existencia de otros grupos sociales que conforman al Estado Mexicano.

Es nuestro sentir que el Municipio es una institución de origen natural en su existencia, producto de la sociabilización humana que hizo agruparse a los hombres y estructurar formas políticas de vida, que van desde el clan hasta nuestros días, reconociendo y estructurando el Estado Moderno, la vida municipal.

3. DEFINICION

Como en todo trabajo de investigación, en el presente pretendemos establecer cuantos límites, es decir, plantear la determinación del universo que deseamos abarcar.

Nuestros propósitos se orientan a realizar un somero análisis entre la problemática que entraña la existencia del Municipio.

Para ello, hacemos una introducción histórica que nos permite contar con una base amplia para entender la evolución del Municipio como un ente socio-jurídico, partiendo de la

prehistoria, conscientes de que en sí, no son más que apun-
tamientos de una comunidad social, hasta llegar a las expresio-
nes más actuales en nuestro país.

Otro de nuestros propósitos se circunscribe al estudio -
del Municipio, con los caracteres que le resultan de su encu-
adre en la administración pública.

También pretendemos analizar al Municipio a través de su
regulación jurídica en el Estado Mexicano y las consecuencias
políticas que emanan en el desempeño de sus facultades.

CAPITULO II

MARCO HISTORICO DEL MUNICIPIO

1. EVOLUCION DEL MUNICIPIO.

1.1 BOSQUEJO DEL MUNICIPIO EN LA PREHISTORIA.

1.2 EL MUNICIPIO EN GRECIA, ROMA Y ESPAÑA.

1.3 EL MUNICIPIO EN MEXICO EN LAS EPOCAS PREHISPANICA, COLONIAL, EN EL PERIODO INDEPENDIENTE Y EN EL MOVIMIENTO DE LA REFORMA.

1.4 EL MUNICIPIO EN LA FILOSOFIA DEL CONSTITUYENTE DE 1917.

CAPITULO II

MARCO HISTORICO DEL MUNICIPIO

El objeto de este segundo capítulo es conocer el proceso histórico-político social del Municipio, desde su origen hasta su estructura como Municipio político principalmente, procurando identificar la influencia producida en nuestros actuales municipios, ya que en alguna forma el sistema municipal de nuestros días es producto de la fusión del régimen municipal ibérico e indígena. Por otro lado, en este capítulo habremos de referirnos a la gestación de una de las autoridades municipales de mayor importancia conocida con la denominación de Ayuntamiento; esto con el objeto de dar más claridad a nuestro estudio posterior al proceso.

Hemos considerado pertinente llevar a cabo, en primer término, un breve bosquejo histórico del Municipio en la prehistoria, analizando y diferenciando la gens griega del Calpulli mexicana, para visualizar al Municipio en Grecia, Roma y España, tratando como tercer tema de este capítulo, la institución del Municipio en nuestro país en sus épocas prehispánicas y colonial, e igualmente, en el período independiente y en el movimiento de la reforma para llegar a la Filosofía del Constituyente de 1917 acerca del Municipio.

1. EVOLUCION DEL MUNICIPIO

Antes de referirnos concretamente a los antecedentes y a la evolución histórica del Municipio, es necesario aludir a algunas ideas de tipo socio-político relacionadas con la institución objeto de nuestro estudio.

"Hablamos de un régimen premunicipal, cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria. Hablamos del Municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria en las agrupaciones gentilicias. Generalmente acontece en el estudio del clan totémico, en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad". (14)

Para Gastón Richard, citado por Ochoa Campos, "la comunidad es una forma, una unidad; la sociedad una multitud, una diversidad; el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios, para satisfacer sus necesidades particulares; la comunidad y sobre todo el Estado, se sirve de los individuos para realizar fines superiores a los fines individuales". (15)

(14) OCHOA Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, México, 1985. Edición Tercera. p. 21.

(15) Ibid. p. 22.

"En cuanto a los vínculos de parentesco o sea los derivados de la sangre o del matrimonio, se agregan los vínculos de domicilio, surgiendo los lazos de vecindad, aparece el segundo tipo de grupos naturales que son los grupos locales y que siguen un proceso de aglutinación por afinidades de tipo local, como son el régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra; el domicilio, el mercado, la religión, - así como por actividades de intereses comunes: alimentación, vestido, morada, etc. Estos son los lazos adicionales que aumentan la cohesión de los grupos naturales locales.

Salta a la vista que el clan y la tribu, en cuanto adoptan las formas de vida sedentaria, finalmente pasan a ser grupos locales de vecindad, manifestándose inmediatamente lo que llamamos el Municipio primitivo de carácter agrario, o sea, - la agrupación, ligada a la distribución de la tierra.

Por ello, para nosotros, el Municipio es una forma sociopolítica. Es por excelencia, la forma de agrupación local, - derivada del clan de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales o domiciliarias en cuanto establecen su estructura económica agraria". (16)

1.1 BOSQUEJO DEL MUNICIPIO EN LA PREHISTORIA

Cuando en la edad neolítica se cultivaban plantas, domesticaban animales y se perfeccionaban los oficios manuales, se echan las raíces de la urbanización, por esto, la mayoría de los arqueólogos afirman que el neolítico es la cuna de la urbe.

En el Código del Rey Hamurabi, del siglo XX A.C., se corrobora lo anterior, ya que es el primero en contar con capítulos municipales como gran evidencia de la organización socio-política de las culturas urbanas prehistóricas; el Código comienza diciendo: "Cuando el dios supremo, aquel que señala los destinos, confió a Maduk la soberanía en el país entero; cuando afirmó su poder por toda la eternidad, me llamó a mí, Hamurabi, para establecer el derecho que aniquila a los malvados y defiende al pobre contra la exacción. Entonces, para garantizar la salud de mis pueblos, ordené que se inscribieran sobre esta piedra las reglas de la justicia, y desde ese día resplandezco ante los ojos humanos como destello semejante al de la luz del sol. Puede conducirse así a mis pueblos en paz, protegiendo a todos con sabiduría. De ahora en adelante, el fuerte no afligirá a los débiles, y el huérfano y la vida hallarán abrigo contra la desdicha. Que el oprimido venga ante mí y que escuche las palabras aquí escritas. Que comprenda y declare: Hamurabi es verdaderamente un padre pa-

ra nosotros". (17)

Por otro lado, admite el mismo Código dos clases de propiedad sobre la tierra:

1. Tierras concedidas por el rey a trueque del servicio militar, y
2. Tierras poseídas de pleno derecho, a título de compra-venta, alquiler, hipoteca o donación. (18)

Los esclavos tenían derecho a adquirir propiedades, poseerlas pudiendo comprar su libertad; los amos carecían de derecho de vida o de muerte sobre el esclavo. Los matrimonios se arreglaban por medio de contratos y los derechos supremos dentro de la familia eran los del marido. El propio Código señala que exigía a los gobernadores de las ciudades que socorrieran a sus súbditos que padecían pérdidas por culpa de ladrones y bandidos.

Por otro lado, Ralf Turner hace una semblanza del desenvolvimiento social en Babilonia, señalando: "Como todas las ciudades antiguas que estaban dominadas por templos y palacios y circuidas de muros, Babilonia era a la vez grande y miserable. Probablemente el traje más común consistía en una

(17) MARTINEZ, José Luis. El Mundo Antiguo. Panorama Cultural, S.E.P., T. I., México, 1976. Edición Primera. p. 65.

(18) Ibid. p. 66.

combinación de camisa y túnica que se ceñía al pecho con una correa de cuero o una tira de trapo, y aún con trencilla de caña. Los moradores de las primeras ciudades vivían, sin excepción, amenazados por la mugre, las sabandijas y los roedores.

En Babilonia, los templos y bazares eran el centro de regocijo de la ciudad, los templos eran lugar de negocio donde se llevaba la banca y se registraban los contratos; también eran centros de diversión, donde los músicos tocaban los tambores, liras, címbalos y panderetas, cantaban coros de voces amaestradas, los bailarines recreaban los ojos y los narradores de cuentos excitaban la emoción del auditorio con relatos de pasiones y aventuras.

En los bazares no cesaba nunca el rumor de las charlas y el barullo de los artesanos que trabajaban en sus rejuelas, telares y banquillos. Allí acudían los mercaderes a comprar los objetos fabricados por los artesanos y a vender mercancías extranjeras y materias primas importadas. Los campesinos llevaban verduras, frutas y aves de corral a los mercados de productos alimenticios, que probablemente estaban situados cerca de las puertas de la ciudad. Durante las grandes fiestas que atraían a la población entera, se usaban antorchas para el alumbrado de las calles". (19)

(19) TURNER, Ralf. *Las grandes culturas de la humanidad*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1963. Edición III, T.I. p. 31.

Parece que los arqueólogos se han puesto de acuerdo en considerar a los griegos como herederos inmediatos del Municipio prehistórico. El régimen municipal griego es una de las asombrosas aportaciones que la cultura griega ha dado a la humanidad, ya que dicho régimen se estructura sobre la base que la seguridad de cada persona estaba garantizada por la comunidad misma.

Quinientos años antes de Jesucristo, la expresión ateniense alcanzaba la cúspide, ya que la religión, el derecho, el gobierno y casi todo, era municipal.

1.2 EL MUNICIPIO EN GRECIA, ROMA Y ESPAÑA

En las instituciones locales de la antigüedad grecolatina, encontramos las raíces institucionales del régimen municipal de tipo occidental, que es el que rige entre nosotros.

Grecia fue la que aportó a la historia esa nueva institución: la Polis, o sea, la ciudad en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos.

El Estado Municipal en Grecia fijó el concepto de autonomía local, vigente aún en nuestra época. A su vez, el derecho de ciudad dió paso a la igualdad civil y política, desintegrando a la gens y creando el nuevo régimen familiar más o

menos como existe hoy en día. Apareció el sufragio como expresión original de la soberanía popular y el interés público sustituyó a las prescripciones religiosas.

Los derechos políticos en Grecia, desembocaron en nuevas magistraturas de carácter democrático, muchas de las cuales - continúan ejerciéndose dentro de la administración municipal contemporánea, tales como los receptores de cuentas, los responsables de los mercados y los encargados de las funciones - de policía. Al mismo tiempo se cimentó la organización fiscal en materia de ingresos y egresos.

"...La antigua polis, tenía por base de su organización a sus primitivos clanes o gens, derivados de lazos de parentesco, o sea fundados por nexos gentilicios. Sobre este cimiento, se levantaron las federaciones o alianzas locales que dieron forma a la ciudad. La alianza de clanes o gens, y de carácter militar, dió a la tribu su existencia y su ensanchamiento sobre bases todavía gentilicias. Y la alianza de tribus, de índole político, constituyó definitivamente la aldea y después la ciudad, manteniendo en su seno, al principio, la organización gentilicia, o sea, predominando los vínculos de parentesco, pero desembocando al fin en una organización domiciliaria mantenida por lazos de vecindad. Tal fue, en pocas palabras, la forma en que apareció el Municipio en occidente".

(20)

(20) OCHOA Campos, Moisés. Op. Cit. p. 58.

Podemos decir que a Grecia debemos las primeras lecciones cívicas con la dedicación de los ciudadanos a los deberes públicos, no obstante que esto implicó entonces, una razón para hacer indispensable la esclavitud.

Roma

Los tratadistas en su mayoría opinan que en Roma se inicia la historia del Municipio; el origen de los ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y patricios de la antigua Roma, ya que de este enfrentamiento surgen los tribunos de la plebe que funcionaron como procuradores del pueblo, así como los ediles plebeyos que iniciaron las funciones municipales y los ediles curules que son los primeros ayuntamientos propiamente dichos. Estos nacen 400 años A.C., se elegían cada año, contando con plenitud de poder y sus edictos eran verdaderas ordenanzas municipales de la época actual; además, junto con los pretores urbanos dan nacimiento al Municipio romano.

Entre algunas definiciones de ayuntamiento encontramos las siguientes: de acuerdo a la Enciclopedia Jurídica Española, es "la corporación encargada del gobierno y administración local, constituida por el número de individuos (regidores o consejales) que la Ley determina, y presidida por el alcalde".

(21)

(21) Enciclopedia Jurídica Española. Barcelona, 1910, Francisco Seix, Editor, T. III. p. 68.

Por su parte, Mario Colín nos dice: "El ayuntamiento es el cuerpo colegiado que gobierna el Municipio. Se le conoce con diferentes nombres: consejo, comuna, corporación municipal, gobierno municipal, cuerpo edilicio, etc. El significado de la palabra ayuntamiento viene de ayuntar, reunirse". - (22).

Escriche, citado por el mismo autor, señala: "Ayuntamiento es el Congreso o Junta compuesta de la justicia o alcalde, regidores, y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico-político de cada pueblo. Suele llamarse también regimiento, cabildo, consejo, municipalidad y cuerpo municipal". (23)

El desarrollo de la ciudad o Municipio romano avanza en forma paralela a la lucha de las potestas (poder sin límites) del Jefe de la Ciudad y las potestas del jefe de familia (paterfamilias).

Fue en la gran capital del Imperio occidental donde se cimentó el régimen municipal moderno, ya que por haber sido durante siglos la más populosa, culta y mejor gobernada ciudad del mundo, como tal debía resolver y así era, problemas prioritarios de servicios municipales como el abastecimiento,

(22) COLÍN, Mario. El Municipio, libre edición. Colección Divulgación Histórica, Toluca, Mex., 1978. Edición segunda. p. 25.

(23) Ibid. p. 26.

drenaje, salubridad, policía, diversiones, control de servicio en general y de la prostitución en particular. En suma, una total conservación del orden público.

"La idea de imperium les hizo concebir a los romanos, la manera de conservar a la ciudad vencida bajo su dominación, - bajo su imperium. Así surgió el imperio romano. Por esto, - casi nunca destruyeron a las ciudades sometidas, sino que las dominaron únicamente y lograron su intento valiéndose de un - nuevo procedimiento que dió como fruto, más tarde, la aparición de un régimen municipal que se fue generalizando". (24)

En efecto, se afirma que la municipalidad constituyó un régimen impuesto por los romanos a determinadas ciudades sometidas en acción de guerra, las cuales sin embargo, conservaban su autonomía sin menoscabo de su situación de subordinación.

Dichas ciudades autónomas que el imperio se anexó otorgándoles en mayor o menor grado la ciudadanía romana y la libre organización administrativa, y que fueron llamadas MUNICIPIA. Entre los municipios o ciudades autónomas había diferentes categorías. A los que se les llamó MUNICIPIA FUEDERATA o CIUDADES LIBRES, que se adhirieron a Roma mediante pactos conservando su propia organización política y administrativa, -

independiente del Emperador Romano y que tenían el derecho de ciudadanía romana; y los MUNICIPIA CUERITA o CIUDADES ESTIPENDARIAS que conservaban su derecho propio y sus tierras, pagando tributo o estipendio por dichos privilegios.

Los funcionarios públicos que desempeñaban magistratus y oficios superiores eran los Duoviri Yuri Dicundo, quienes presidían la curia y las asambleas populares, cuidaban de la regularidad de las selecciones, impartían justicia y, en general, dirigían la administración municipal; los Duovirin a Ediles, que tenían a su cargo la policía y el orden de los edificios públicos, las calles y las plazas; los Cuaestores encargados de la hacienda local; los Censores, facultados para tomar y corregir el censo. Todos ellos recibían grandes honores, pero tenían una gran responsabilidad de los cargos municipales y de los daños que causarían durante su gestión, para lo cual debían otorgar fianza o hipoteca y además entregar una determinada suma al tesorero para los espectáculos y edificios públicos.

Asimismo, también existieron el Curador, funcionario nombrado directamente por el Emperador y cuya principal función era vigilar las haciendas locales, y el Defensor Civitatis o Defensor Previs, en algunos casos, nombramientos por elección y en otros nombrados por el Prefecto, que tenía como misión defender a los ciudadanos y en particular a los plebeyos que fueran objeto de abuso por parte de los funcionarios. Los

funcionarios inferiores quienes no recibían honores pero sí - remuneración, eran los jefes de determinados servicios públicos como los Curatores Viarum y Balnearum Aquaeductos, la Curia, institución también denominada como Senado o Ardo de Curiurum, era un cuerpo formado por un variable número de patrfamilias y su característica era destacadamente política, a la vez que de consulta en los asuntos más importantes para la ciudad. Sin embargo, no hay indicios de que el Emperador ligara su voluntad en forma alguna al Senado, sino que la influencia de éste se fundaba en el respeto que inspiraban sus componentes, quienes además aprobaban las decisiones de los comicios. El comicio o asamblea del pueblo tenía funciones políticas y legislativas, ya que elegía a los magistrados y votaba las leyes locales.

En el año 509 A.C., la monarquía en Roma fenece dando nacimiento a la República, siendo el Emperador sustituido por dos Magistrados Patricios: los Cónsules, quienes originalmente recibieron encargo, teniendo facultades de decisión en administración municipal, presidían la Curia, impartían justicia y vigilaban las elecciones.

El Gobierno de la República se fue transformando y de una monarquía sacerdotal en sus orígenes, pasó a ser una monarquía aristocrática, los comicios fueron teniendo paulatina^u mente cierta influencia en el nombramiento de Cónsules, en asuntos fiscales y en general, en los negocios inherentes a -

la ciudad, pese a que los patricios (aristócratas) retuvieron su autoridad mediante dos circunstancias: su abundante riqueza y la aprobación del Senado que ellos integraban exclusivamente, en los asuntos públicos.

Una gran multitud de bienes componían el patrimonio estatal, contándose entre los de mayor importancia los terrenos - propiedad del imperio y pueblos romanos; los terrenos necesarios para la prestación de los servicios públicos, los templos, así como los lugares de uso común. El Estado obtenía - sus ingresos del cobro de derechos por la explotación o arrendamiento de sus bienes y de los servicios que prestaba, aprovechamientos, tributos, tributo de las ciudades sometidas a - impuestos diversos que cobraba por igual a los ciudadanos romanos y a los hostis, *dedititti* y peregrina, que estaban sujetos a *imperium*. El cobro de los atributos y de los impuestos, en muchos casos fue encomendado a sociedades *publiciani*, las que mediante contrato se obligaban a su recaudación tanto en Roma como fuera de ella.

En las postrimerías de la República, se puede decir que las fuentes de derecho eran: la Ley de las Doce Tablas; la Lex o decisión de los comicios que se verificaba generalmente por tribus, sin importar que estuviera o no sancionada por el Senado; la interpretación de los Pontíficos a las Leyes anteriores y los edictos de los magistrados o conjuntos de normas al que quedaría sujeto su ejercicio y que era publicado a la

iniciación de éste en forma simultánea.

El período del imperio comprendido en los años 27 A.C. - al 565 A.C., época promisoria en la vida municipal en Roma; - el 15 de diciembre de 530, el Emperador Justiniano encarga a Triboniano, en compañía de otros individuos, la elaboración - del digesto (nombre que se les daba a los tratados muy extensos sobre el derecho, y que proviene de digerere, distribuir adecuadamente) o pandectas (de 2 voces griegas que significan contener todo) en el cual se contiene la recopilación extractada, sistematizada y modernizada del jus o trabajos de los - jurisconsultos de todo el Derecho Romano. La obra se dividió en cincuenta libros y éstos a la vez en títulos. Y exactamen - te en el libro L (cincuenta) es donde se localiza la materia municipal que está tratada en XV títulos de un contenido muy vasto en los cuales destacaban interesantes rubros como son - los siguientes:

"Se es municipe por nacimiento, por manumisión o por - adopción. Se llaman propiamente municipes los que participan en las cargas, los que han sido admitidos de una ciudad para llevar sus cargas con nosotros, pero ahora llamamos abusiva - mente municipes a los ciudadanos de cualquier ciudad, como - los Campanos, los Puteolanos. Así, el hijo de padre y madre Campanos es Campano; si el hijo de padre Campano y de madre - Puteolana, también es municipe Campano a no ser que prevalezca por algún privilegio de origen materno, pues en ese caso -

será munícipe de la ciudad de la madre; por ejemplo, los Ilienses, (de la antigua Troya) tienen concedido el privilegio que el hijo de madre Iliense sea munícipe de Ilión". (25)

"Las cargas municipales pueden ser patrimoniales o personales. Son cargas patrimoniales, por ejemplo, la de prestar medios de transporte por tierra y agua, y el decomprimado, a cuyo riesgo se hacen las recaudaciones de las contribuciones ordinarias. Cargas municipales personales son la representación para la defensa de la ciudad, es decir, el ser síndico de la misma, el encargado de cobrar los impuestos o los tributos del patrimonio imperial, el hacer de escribano, la prestación de camellos (en griego la Kamelasia), la administración del suministro y servicios similares, de los predios públicos de la compra de trigo, de la conducción de agua, del suministro de caballos para los espectáculos circenses, de la reparación de vías públicas, del depósito de trigo, de la calefacción de los baños, de la distribución del suministro, y otras administraciones similares a éstas. También otras podrían añadirse por la Ley de cada ciudad o la costumbre inveterada. Debe tener como regla general que es carga personal la que requiere formalmente un esfuerzo físico con aplicación intelectual y diligencias, y patrimonial aquella en la que se exige principalmente un gasto". (26)

(25) El Digesto de Justiniano. Versión castellana por A. D'Ors...
(et.al) Ed. Aranzandi, Pamplona, 1975, T. III. p. 803.

(26) Ibid. pp. 814-815.

"Las cargas municipales son públicas o privadas. Se llama carga pública la que soportamos, en la administración de una ciudad con gastos y sin título de dignidad. Son cargas territoriales y no personales la de reparar las vías vecinas y las contribuciones de los predios". (27).

España

Al sobrevenir la expansión del Imperio Romano, trasplantó a todos los pueblos dominados su cultura y sus instituciones; España, por lo tanto, quedó sujeta a esa transición en todos sus órdenes de la vida, y de esta manera, la mayor parte de sus ciudades fueron estructuradas municipalmente como estipendiarias, muy pocas como confederadas, reflejándose de esa forma la influencia romana.

No obstante la nueva invasión de los Godos que soportó España a la caída del Imperio Romano, el Municipio conservó entre los visigodos la organización y autonomía de que gozaba en los tiempos del Imperio, resultando claro que tal sistema municipal y la autonomía de las ciudades, hace desarrollar el espíritu de independencia que caracterizó la defensa española del poder de Roma, durante tres siglos. El *Conventus Publicus Vicinorum* o Asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, fue una de las instituciones muni

(27) Ibid. p. 818.

cipales de origen puramente germánico que florece entre los visigodos y la cual se caracterizó por la facultad que tenían de resolver en forma administrativa y no judicial los problemas de deslinde y amojonamiento.

La reconquista, época que trajo aparejado el renacimiento de las libertades municipales, y en las poblaciones que se formaron con orígenes diversos, se establecieron en su beneficio privilegios que se denominaron fueros y que consistían en los derechos de cada localidad, que en todo caso se reputaban municipales. A raíz de los ataques árabes, se conceden a las poblaciones fronterizas los fueros de frontera, medida de acentuado matiz político; de manera general, el Monarca o el Señor de la localidad concedió dichos fueros a todas las ciudades que eran adoptadas por las mismas y reconocidas por el Rey o por el Señor de la localidad.

Dos clases de fueros, los breves y los extensos, caracterizaron la organización eminentemente particularista del Estado medieval. Los fueros breves tuvieron como características fundamentales la enumeración de los privilegios y el orden administrativo-municipal, fijando además, las relaciones entre los gobernadores y el Estado. Los fueros extensos por su parte, regularon la organización y funcionamiento de las instituciones municipales; cabe señalar sin embargo, que tales instituciones, en conjunto, constituían verdaderas codificaciones civiles, penales procesales. La fundación de cada nue

va ciudad era formalizada con las cartas que contenían los privilegios otorgados; hubo ciudades que propusieron fueros tipo, las cuales obtuvieron resultados positivos en la práctica, dando lugar a su adopción íntegra en unas ciudades, o sufriendo ligeras modificaciones en otras. Un ejemplo palpable lo tenemos en los famosos fueros de León, aprobados por Alfonso V.

La institución del Concilium o Asamblea Judicial, representa sin lugar a dudas, el antecedente más típico del Municipio español; dicha asamblea era integrada por los hombres libres y refundió su estructura el Conventus Públícus Vicinorum de los visigodos a que ya se aludió. El Concilium funcionaba como un Consejo abierto convocado al son de la campana, suponiéndose que su reunión ordinaria era el día domingo, y en ella se planteaban y resolvían los problemas confrontados.

Posteriormente, el Consejo abierto es sustituido por uno cerrado, a tal grado que fue dejándose de practicar la democracia directa. El Consejo cerrado era un ayuntamiento integrado por personas que eran electas por los vecinos de la localidad, adoptándose de esta manera la aplicación de la democracia representativa.

La característica más trascendente de dichos Consejos, fue su facultamiento autónomo en lo político y en lo administrativo, pues tenían leyes propias y magistrados con autoridad judicial.

Con tales particularidades, los Consejos Municipales se proyectaron a nuestra institución, con la fundación del primer Municipio en México, de extracción española.

1.3 EL MUNICIPIO EN MEXICO EN LAS EPOCAS PREHISPANICA, COLONIAL, EN EL PERIODO INDEPENDIENTE Y EN EL MOVIMIENTO DE LA REFORMA.

Antes que llegaran los españoles a tierras mexicanas, nuestros ancestros se organizaban en lo social y en lo político en base al clan y la tribu. La tribu era el grado superior de la organización que tenía como célula al clan totémico que da forma al Municipio primitivo, ya que dicho clan es la comunidad social misma y que entre los mexicas recibe el nombre de Calpulli, que se estructura sobre relaciones familiares con la tierra en cuanto a su explotación, por esto, el clan totémico mexica es eminentemente agrario, que viene a organizar un Municipio primitivo de carácter agrario.

Según revela el Código Mendocino, que la fundación de Tenochtitlán en 1325 impuso entre sus súbditos y sometidos formas de gobierno que paralelamente a otros pueblos en su época primitiva manifiestan acentuados perfiles de Municipio natural.

En realidad, los elementos de coexistencia de personas, radicación en un territorio determinado y el asentamiento de

sus clases, le dan a Tenochtitlán el carácter de vecindad.

Las instituciones indígenas de la época prehispánica estuvieron organizadas social y políticamente en el clan y la tribu.

La base de la organización tribal era el clán que formaba la comunidad y constituía el Municipio primitivo. Acordes con este criterio organizador, las tribus eran asociaciones superiores que formaban verdaderos estados tribales, habiendo en casos muy evolucionados las confederaciones de tribus.

Gonzalo Aguirre Beltrán, antropólogo mexicano, en su obra *Formas de Gobierno Indígenas*, confirma la aseveración anterior exponiendo que: "...La Confederación de tribus fue la forma de agrupación más compleja ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural para regir grandes contingentes humanos, ligados no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacían descender de un mítico antepasado común".(28)

El mismo autor manifiesta: "La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, los mayas y, en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana

(28) OCHOA Campos, Moisés. Op. Cit. p. 32.

na, parece confirmada por la existencia de una institución - que, difundida por todo el país y más allá de sus fronteras - actuales, recibió de los nahuas la denominación de Calpulli".

(29)

La designación de los órganos de gobierno de esas grandes organizaciones formadas por las tribus y las confederaciones tribales, se derivaban de un sistema democrático de elección directa, pues el Consejo tribal que era integrado por los ancianos de mayor jerarquía de cada Calpulli, elegía en forma vitalicia a los jefes de tribu; el Tlaoanni (el que habla) o gobernador de la tribu y al Tlacatecuhtli (el jefe de los hombres) o jefe militar; siendo éste el detentador del poder central.

El Calpulli, institución que basaba su estructura sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación, por lo que algunos autores reconsideran como un Municipio primitivo de carácter agrario la institución del Calpulli; guarda diferencias y similitudes con la gens griega que equivale al Municipio primitivo en Grecia. Los arqueólogos parece que se han puesto de acuerdo para considerar a los griegos como los herederos inmediatos del Municipio prehistórico. La diferencia fundamental entre la gens y el Calpulli azteca fue la de que la ciudad griega era el domicilio de los

linajes de dichos planes denominados gens que mantenían fuera de dicha ciudad su actividad agraria, mientras que la ciudad mexicana, además de ser el domicilio de los linajes mexicanos, fue el asentamiento principal de la explotación de la tierra bajo un régimen de propiedad comunal, erigiéndose la ciudad mexicana como una perfecta comunidad agraria.

El Calpulli era el sitio ocupado por un grupo de familias enlazadas por la sangre, cuyo antepasado divino era el mismo, razón por la cual el Calpulli se presenta como una institución con un dios particular y con un gobierno también particular.

Galindo y Villa señala que "el Calpulli era la unidad primaria fundamental de la sociedad mexicana, así como el Tecpan o cabildo era el ayuntamiento". (30)

Por su estructura de organización y administración, el Calpulli es otra de las raíces del Municipio en México. El Calpulli administraba la parcela comunal, la propiedad y la distribución del trabajo; proveía el cuidado de las tierras y de sus productos y conservaba el orden y la justicia, siendo desde el punto de vista sociológico, el foco de convivencia; desde el punto de vista administrativo es la principal célula

(30) GALINDO y Villa. Historia Sumaria de la Ciudad de México, citado por Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, México, 1979. p. 46.

y desde la perspectiva económica es la base de la propiedad - del trabajo y, en general, de la producción.

El Calpulli políticamente hablando equilibraba la función de sus nexos resueltos en pactos, alianzas, ligas, federaciones, pero principalmente uniones familiares, surgiendo - su forma de gobierno en un consejo integrado por los jefes - ancianos de cada una de las familias; posteriormente, el mismo consejo determina quienes eran sus principales funcionarios así como sus funciones.

Funcionarios importantes en el Calpulli eran el Teachcauh que era el pariente mayor y el más alto funcionario, lo consideraban el más honrado, sabio y hábil del clan, sobre él recaía la administración del Calpulli en forma semejante como - actualmente recae la administración del Municipio en los Presidentes Municipales o Alcaldes.

Por debajo del Teachcauh se encontraba el Texuhtli, que era el jefe militar del Calpulli, siendo ambos puestos vitalicios, siguiéndoles en esa calidad y en orden descendente de - importancia los Tequitlacos, encargados de dirigir el trabajo comunal; los Calpizques, recaudadores de tributos; los sacerdotes y médicos hechiceros, de quienes dependía la seguridad psicológica del grupo; los Topiles que ejercían oficios de - gendarmería; los Tlacuilos, que hacían de historiadores, pintores de jeroglíficos, escribanos, etc.

Practicantes también de la elección directa, los Consejos de los Calpullis elegían a los funcionarios mencionados, quienes ejecutaban los actos acordados por dicho Consejo.

Durante el transcurso de la dominación española, los elementos que conformaron el Calpulli no se perdieron, adoptando la estructura formal solamente, de los patrones municipales occidentales, conservando en el fondo lo substancial de sus principios, lo que viene a propiciar la estabilidad y solidez de los Calpullis.

En síntesis, el Municipio primitivo indígena ha venido a adoptar elevados conceptos de sus instituciones y órganos de gobierno, su administración de justicia, sus servicios públicos comunales, así como sus tributaciones, heredándonos la maravillosa organización de pueblos laboriosos y cultos, quienes pese al dominio impuesto por los españoles, conservaron sus mejores esencias.

Epoca Colonial

Al salir Hernán Cortés de Cuba hacia nuestro Continente, viene investido de poderes ilegítimos para llevar a cabo la conquista, ya que el Gobernador de Cuba, Don Diego de Velázquez, arrepentido del trato que hizo con él, ordena que lo encarcelen en la isla para quitarle el poder comando de la expedición; en forma astuta, Cortés elude a los hombres de Velázquez y el 16 de febrero de 1519 zarpa a las tierras del

Nuevo Mundo. Don Diego de Velázquez al enterarse de la traición de Cortés, manda a Pánfilo de Narváez tras él para destruirlo a la fuerza; es así como Hernán Cortés, al otro día de pisar nuestro Continente, el 22 de abril de 1519, funda en el sitio en el que acampa una ciudad que bautiza con el nombre de la Villa Rica de la Vera Cruz, en la cual instala un ayuntamiento que viene a ser el primero de todo el Continente Americano con la finalidad de obtener de él los poderes que le hacían falta para poder convertirse en el Conquistador legítimamente armado; en efecto, este ayuntamiento desconoce los poderes que el Gobernador de Cuba le había otorgado a Cortés y los inviste de nuevo en representación del Rey, esta nueva investidura convertía a Hernán Cortés en el defensor legal de la autonomía municipal contra el ataque de Velázquez a través de las fuerzas de Narváez.

Es así como el Municipio preconcebido por Hernán Cortés autoriza y cimienta la conquista de nuestro país por el Imperio Español; deduciéndose que la conquista de México emana de instituciones aquí mismo implantadas y no de poderes ultramarinos, es así que se inicia con la constitución del primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, con la vida institucional del Municipio en México con los perfiles que hoy conserva, producto de la fusión de dos corrientes claramente distintas en cuanto a los principios, o sea la forma.

Mientras caía la Gran Tenochtitlán en manos de los conquistadores, Hernán Cortés instala en su cuartel de Coyoacán

un segundo ayuntamiento que sesiona de 1521 a 1524, siendo trasladado a la Ciudad de México cuando está en condiciones de ser habitado nuevamente (marzo de 1524), erigiéndose así el primer ayuntamiento metropolitano de nuestro país y del resto de América.

Las ciudades prehispánicas con sus Calpullis o barrios durante la conquista fueron destruidas y reducidas a entidades político-territoriales llamadas Municipios, en cuya cabecera se asienta la autoridad española. Los pequeños poblados de escasa importancia por su reducido número de pobladores y por su precaria situación económica en donde nunca vivió ningún español, se denominaron parcialidades de municipios.

A pesar de que la creación del Municipio que se analiza, se puede observar la satisfacción de ambiciones personales, pero no es negativa la aportación de Hernán Cortés y sus seguidores a nuestra institución, pues a través de las ordenanzas municipales de 1524 y 1525, investido que había sido de las facultades administrativas y políticas que requería para el ejercicio de los cargos de Capitán del ejército y Justicia Mayor, a través de dichas ordenanzas quedaron acreditados los primeros antecedentes en el campo del positivismo de la legislación municipal mexicana.

Valiéndose de una institución de las más respetadas de aquella época, con el propósito de obtener los poderes de do-

minio y autoridad y encontrar así un medio adecuado de realizar sus aspiraciones, siendo la forma anular todo poder y toda ingerencia que quisiera ejercer el Gobernador de Cuba, cambiando además el carácter de la expedición y creando en el Continente Americano una colonia española, "...conforme al régimen municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior que al soberano y le representaba legítimamente el regimiento de la Villa; los nombramientos del Cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera en ellos mezclarse; como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujetos directamente al Justicia Mayor". (31)

La observación hecha por el conquistador de los vicios de la administración en la Península fue, quizá, una motivación para que sus decisiones que relacionadas con el ámbito municipal se proyectaron definitivamente al desenvolvimiento de las facultades administrativas del Municipio de la colonia, con las ordenanzas de 1524 y 1525; de una forma más objetiva con las últimas, como se examinará a continuación, teniendo más trascendencia para el objeto de nuestro estudio, el Municipio y ayuntamiento establecido por el propio Cortés en Coyoacán, que el de Vera Cruz, que luego se perdió como un dato más en los anales de la historia.

(41) Cartas de Cortés, citadas por Alfonso Toro en Los Tribunales de la época colonial. Revista General de Derecho y Jurisprudencia. México, febrero 1977.

Los ayuntamientos creados por el Conquistador en Tepeaca y en Santiesteban del Puerto corrieron igual suerte. Algunos juristas e historiadores se han pronunciado en el sentido de definir tales ayuntamientos como simples medidas políticas - del Conquistador para defender su irregular situación política. Quienes afirman lo anterior, sostienen su dicho en la - circunstancia de que los pobladores de la Villa Rica de la - Vera Cruz, comprendiendo quizá que introducir en tal forma el orden jurídico español en nuestro país traía consigo el derecho consuetudinario con sus particulares intereses, usurpando de hecho la jurisdicción real, solicitaron por ello en cartas a los Reyes de España, "...provean y manden dar su cédula y - real provisión a favor de Cortés, como Capitán General y Justicia Mayor de sus Altezas, para que se les tenga en justicia y gobernación". (32)

Durante esta época colonial existieron conjuntamente municipios indígenas y municipios españoles; mientras que a los pobladores de los municipios indígenas los vincula la tierra, a los pobladores del municipio español los vincula fundamentalmente la vecindad. Los municipios indígenas, además del trato inferior que recibían de la corona, sufrieron injustamente la explotación española y la tiranía de sus propios caciques; opuestas, entre el municipio español, fue el que recibió todo el trato privilegiado real, ya que se les tenía en una categoría superior y a los indios que vivieron en ellos se les tra-

tó como bestias de carga, ya que ni siquiera tuvieron su lugar de asiento en la ciudad sino a sus afueras. Esto respondía a la política colonial castellana que ubicaba a los indios y españoles en ciudades diferentes al grado que negaron tierras a sus mismos coterráneos a una petición de ellos en pueblos indígenas.

Poco cambió el régimen municipal durante los tres siglos del Virreynato, pues siempre estuvo inspirado por el régimen peninsular en sus rasgos fundamentales, sufriendo las mismas influencias de creciente centralización que éste, y que subsistió hasta la proclamación de la Independencia, apoyada en las disposiciones y ordenanzas de Cortés originalmente, posteriormente a la derrota comunal de Villalar, por las ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las indias, las ordenanzas de intendentes y la recopilación de indias.

Probablemente por no concebirse todavía la división de poderes, que podía haber encajado correctamente en la institución, en los primeros ensayos legislativos, nuestro orden municipal englobó de manera anárquica las diversas facultades que le eran necesarias para su desenvolvimiento, lo mismo las ejecutivas que las judiciales, por separado y entre sí, que las de orden económico y político.

Se puede observar cómo el ayuntamiento de la Ciudad de México se atribuyó facultades legislativas y de administración sobre todo el país, debido fundamentalmente a que dichas fa-

cultades no estaban aún determinadas ni reglamentadas, así - como la costumbre de las poblaciones del antiguo Imperio Azteca, de obedecer a la metrópoli.

Sin embargo, es importante señalar que la función legis-
lativa más importante para los fines de nuestro estudio en la
época que se analiza, por las facultades administrativas que
otorgó a los municipios, estuvo a cargo de las ordenanzas de
1524 y 1525, conformando éstas un importante cuerpo de normas
autónomas que reglamentaron lo mismo cuestiones de policía y
buen gobierno, que la prestación de determinados y diversos -
servicios públicos.

Las ordenanzas de 1524, aunque de tipo municipal por su -
origen y destino, no regularon sin embargo y de manera objetiva
facultades administrativas, considerando que solamente la
décima cuarta señala dicha característica al establecer la -
prohibición a los españoles de exigir a los indios que el pa-
go de tributo fuese en oro. Las demás reglamentaron otras -
situaciones ajenas a la naturaleza de las facultades adminis-
trativas del Municipio, por ejemplo: la prestación del servici
o militar y la forma de prestarlo (primera a quinta); cultivo
de la vid, de otras plantas que se tuvieran en Castilla y
ciclos de esos cultivos (sexta a octava); educación católica
y prácticas referidas a las mismas (novena a treceava); resi-
dencia en el país, requisitos y forma de la misma; cuestiones
del estado civil de las personas y asuntos urbanos (décima -

quinta a la décima octava); finalmente, la décima novena que se refirió a las compensaciones y premios para los conquistadores que aún no los hubieran recibido.

Desde el punto de vista de las facultades administrativas que reglamentaron, se consideran a las ordenanzas de 1525 más positivas, toda vez que ellas abarcaron de manera general, tanto el aspecto político como el administrativo, como se desprende de su análisis en cuanto al fondo:

1. En cada villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, 4 regidores, un procurador y un escribano a la usanza romana; los nombramientos debían hacerse el primero de enero de cada año.
2. Habría un fiel para cuidar los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y vigilar que se ajustaran a ellas las ventas, reglamentando los precios que se fijaran.
3. Se estableció a los rescatadores la prohibición de comprar las mercaderías que llegasen a la Villa, sino hasta después de treinta días.
4. Reglamentaron el abasto de carne que se remataba por región, adjudicarlo a quien hubiese ofrecido el precio más bajo. Esta reglamentación incluía también la prohibición de matanza en ningún otro lugar que no fuera el determinado

do al efecto, el cual debía estar fuera de la población y situado de modo que no fuera perjudicial a la salubridad de la Villa.

5. La venta de hortalizas, pan y pescado debía verificarse - precisamente en la plaza pública, y el pan reunir el peso y cocimiento señalados por el Consejo.
6. Como en las ordenanzas de 1524, en las de 1525 también se substanció lo relativo a las prácticas religiosas, disponiéndose la obligación para los vecinos de la Villa de - concurrir a misa los domingos y fiestas de guardar.
7. Lo referente a la residencia de los vecinos en su Villa - fue tratado con menos rigor en estas ordenanzas que en - las anteriores. Así vemos que ahora la exigencia era a - lo menos en las pascuas de navidad, resurrección y espíri
tu santo.
8. Las facultades de dar tierra para labor, ganado o solar - para casa, fueron delegadas en exclusiva al Consejo.
9. Los sitios de ganado no podían darse a distancia menor de media legua de cualquier sementera de españoles o de in-
dios. Como consecuencia, los dueños debían poseer fierro propio para su marca, debidamente registrado ante el es-
cribano de la Villa.

10. No podía celebrarse cabildo por alcaldes y regidores, sin la presencia de Cortés o de su lugarteniente, y el alguacil mayor tenía derecho a concurrir al cabildo con voz y voto. (33)

Toribio Esquivel Obregón cita las anotadas de 1524 y 1525, en su obra "Apuntes para la Historia del Derecho en México", como las primeras ordenanzas municipales. Ya se dijo que las de 1525 fueron más objetivas en relación con el tema de este estudio, puesto que ellas abarcaron de manera general los aspectos políticos y administrativos. En el primer aspecto, dictando las medidas tendientes a la conservación de la unidad entre los indios y españoles; a la protección de los intereses de los naturales, respecto de posibles abusos que en su perjuicio pudieran cometer los españoles; reglamentando los aspectos inherentes a la residencia y en especial, a la religión, la conversión de los indios, en la que tendrían una activa, a la vez que humanísima, intervención los misioneros, ya que su presencia significó una redentora postura frente al ámbito de corrupción que informa toda la vida del régimen colonial.

En el aspecto administrativo, es importante señalar la expedición de las ordenanzas que regularon el modo en que de-

(33) OCHOA Campos, Moisés. Op. Cit. p. 110.

bería quedar formado el Ayuntamiento; su intervención en las operaciones de compra, tomando las medidas necesarias para - que no se engañara al consumidor, así como su participación - en el terreno de la sanidad urbana, protegiendo la salud de - los vecinos de las localidades.

Las ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las Indias, han sido reputadas por historiadores y - juristas como las primeras instrucciones dadas por Cortés con el carácter de "metropolitanas", y aunque sirvieron para crecer y afirmar la fuerza moral del Municipio en México en la - época de la Colonia, poco representan para el objeto de esta investigación, toda vez que fueron dadas principal y preferentemente para la pacificación de la Nueva España y tratamiento y conversión de sus naturales.

Evidentemente, más trascendencia tienen en el orden de - las facultades administrativas de los Municipios, las famosas leyes de Indias, que dispusieron el nombramiento de alcaldes y regidores indios en los pueblos reducidos; que tales pueblos debían poseer aguas, tierras y montes y un ejido con entradas y salidas para los indígenas; recomendaron que la fundación - de pueblos se hiciera cercana a las minas; consideraron la - posibilidad de que los nativos que no quisieran ir a los pueblos en el término de dos años, deberían pasar a la hacienda que les correspondía, prohibieron a los españoles, negros y - mestizos vivir en las reducciones reservadas para indígenas y

aún el tránsito por ellas, se hallaba reglamentado; a los alcaldes indios dieron facultades de policía, y en consecuencia, debían castigar a sus connaturales que se embriagasen o cometiesen faltas (administrativas, se supone), debiéndolos llevar a la cárcel del distrito correspondiente.

Consignadas las principales facultades administrativas del Municipio en la época de la Colonia, sólo resta analizar el funcionamiento de su órgano de ejecución: el Ayuntamiento y de sus integrantes. A ese empeño se referirán los párrafos siguientes, hasta iniciar el examen de la época independiente.

En la época colonial no se tuvo una definición precisa acerca del cabildo, pero aceptándose en forma general que dicha asamblea era el Ayuntamiento de las personas señaladas para el Gobierno de la Ciudad.

Por su parte, Juan de Solórzano y Pereyra definió al cabildo como "el grupo político colegiado que gobernó a las ciudades y villas de las Indias, eligiendo a jueces, regidores y alcaldes ordinarios, así como a los demás oficiales necesarios en las poblaciones". (34)

Para Hevia Bolaños, citado por Ochoa Campos, el cabildo

(34) SOLÓRZANO y Pereyra, Juan de. Política Indiana. Reimpresión Facsimilar. Direc. Gral. de Difusión y Relaciones Públicas, S.P.P. México, 1979. p. 62.

es "ayuntamiento de personas señaladas para el Gobierno de la República, como son justicia y regidores". (35)

Los cabildos o Ayuntamientos municipales en la Nueva España, tenían a su cargo las obras públicas locales, los servi cios públicos, etc. Estos cabildos eran presididos por un Virrey nombrado por la Corona Peninsular, un Corregidor nombrado por el Virrey, y contaban para cumplir sus funciones con tres tipos de ingresos:

- a) bienes comunes
- b) bienes propios
- c) arbitrios

Los primeros eran para que los disfrutaran los vecinos; los segundos daban producto al Ayuntamiento para sufragar el gasto público, y los terceros consistían en impuestos que percibían los Ayuntamientos, siendo: sisas (impuesto de carácter excepcional que se destinaba a determinado servicio u obra); las derramas (repartimientos que como todos los arbitrios, procedían por autorización del Rey), y las contribu ciones y concesiones (rentas cedidas por el Rey a las municipali dades).

En esa época los Municipios también contaron con el pósi

(35) OCHOA Campos, Moisés. Op. Cit. p. 141.

to, que era una institución de previsión social dentro del sistema municipal, ya que consistía en un fondo que compraba cosechas cuando eran más baratas para venderlas en el tiempo en que se les obtenía mayores ganancias para incrementar su potencial con el objeto de socorrer a su comunidad cuando era atacada por alguna calamidad pública, estando este fondo bajo el cuidado del Ayuntamiento.

La Junta Superior de Real Hacienda arrebatava a los Ayuntamientos de los Municipios las más importantes fuentes de ingresos para sostener su economía interna, reservándose dicha Junta de ingresos de mayor cuantía, como los del oro, de la plata, etc., detentando de esta manera la centralización fiscal y condenando de esta forma a la gran mayoría de los Municipios de la Nueva España casi a la miseria total.

La Hacienda de los Municipios estaba bajo la siguiente jerarquización administrativa:

1. La autoridad superior, con residencia en Madrid, teniendo a su cargo la superintendencia general de Real Hacienda de Indias.
2. Autoridad inmediata inferior con residencia en la Ciudad de México, que tenía bajo su cargo la junta superior de Real Audiencia.
3. Autoridad inmediata con residencia en su jurisdicción, a cargo del intendente.

4. Autoridad última, con residencia en su ciudad, villa o lugar de españoles y que estaba a cargo de la junta municipal. (36)

Entre las funciones más importantes atribuidas al cabildo de la época colonial se encuentran las siguientes:

- a) Tenía a su cuidado las obras públicas, bajo la supervisión de los regidores.
- b) Se arrogaba la vigilancia del orden en los mercados y mesones; las ventas, los abastos, las pesas y las medidas.
- c) Tenía a su cargo el ejercicio de la policía.
- d) Cuidaba del disfrute comunal en diez leguas a la redonda, de los pastos, aguas y montes, así como la plantación y tala de toda clase de árboles.
- e) Promovía el remate anual del derecho de vender la carne y el pan.
- f) Recopilaba las ordenanzas municipales, seleccionando las que habrían de ser enviadas al Virrey, para su aprobación.

Asimismo, del análisis de nuestro tema en la época colonial, se desprende que las atribuciones de los funcionarios del Ayuntamiento de la Ciudad de México, la forma de integración del Ayuntamiento, varió mucho con el tiempo, no recono-

(36) ALTAMIRA y Crevea, Rafael. Contribuciones a la Historia Municipal de América. Ed. Cultura; N.E., México, 1931. p. 228.

ciéndose una fórmula exclusiva. Se puede decir en lo general, que el Ayuntamiento estaba integrado por: un Corregidor que lo presidía, dos Alcaldes Ordinarios y un número variable de Regidores, contando también con un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor y un Síndico.

Los oficios y las comisiones se distribufan entre personas ajenas a los integrantes del cabildo, mismas que, sin embargo, eran designadas por el Ayuntamiento. Otros cargos dependientes del Ayuntamiento que se nombraban en cabildo, que contrariamente a las facultades que la legislación les otorga en la actualidad, en aquella época solamente tenían a su cargo la fiscalización del manejo de los bienes de los pobres y de las finanzas del Ayuntamiento, existiendo también otro tipo de comisiones como eran los encargados de fiestas, policía, alhóndigas y pósito, que tenían funciones específicas. Además de los cargos señalados con anterioridad, había otros como el de obrero mayor, el de contador, el de mayordomo de propios y rentas, el de fiel y el veedor de matadero.

Por encima de todos los funcionarios municipales, fueron los alcaldes quienes lograron una verdadera centralización de facultades y una elevada hegemonía política, puesto que actuaban en forma discrecional, comúnmente de manera ilegal, por la carencia de legislación adecuada, siendo las necesidades que se iban presentando, de acuerdo con la costumbre, las que determinan no sólo las atribuciones de los alcaldes y demás -

componentes del Ayuntamiento, sino aún las facultades de los Municipios, como ya se explicó.

En realidad, los alcaldes eran verdaderos jueces que conocían indistintamente de negocios civiles y penales, ampliando luego su esfera de acción cuando recibieron de las leyes y códigos españoles el tratamiento de administrador de justicia, dejando de ser tan solo jueces para intervenir en la administración del Municipio, facultades que les otorgó un amplio poder creciente que terminó con el nombramiento de regidores y con la creación de alcaldías mayores y corregimientos. Así, el primer juez de residencia y gobernador que vino a Nueva España, lo fue el Lic. Luis Ponce de León.

En resumen, podemos afirmar que durante los tres siglos de Virreynato, muy pocas transformaciones se operaron en la naturaleza jurídica de las facultades administrativas de los Municipios, las cuales siguieron inspiradas básicamente en el régimen municipal peninsular, al grado de alcanzar la influencia de creciente centralización de éste.

Período Independiente.

Nuestro país, como consecuencia de la iniciación del período independiente, sufre una alteración política que viene a romper también el equilibrio de las instituciones existentes, y por lo tanto, del propio Municipio.

Tal estado de cosas hizo perder, asimismo, la unidad que luego se encauzaría en la adopción del sistema federalista, - que en la Constitución de 1857 habría de consolidarse plenamente.

El propio Hidalgo no perdió de vista la necesidad del Municipio como una de las bases naturales del gobierno, al asociarse a la idea de Independencia las de libertad y fueros municipales, en forma paralela a la aparición de esta tendencia de la política insurgente, la constitución de Cádiz de 1821 entra en vigor, mientras cobraba auge el movimiento de Independencia en la Nueva España, misma que es nefasta para la vida municipal ya que consagra el régimen de jefaturas políticas de modelo francés, que con sus jefes políticos dependientes de la autoridad central y situados jerárquicamente por encima de los Ayuntamientos intermedian las relaciones entre el Municipio y la autoridad central ahogando por completo la vida de los Municipios de nuestro país.

Dicho régimen cobra vida en nuestro país durante los tres meses que estuvo vigente la Constitución de 1812, no obstante, heredó una influencia negativa consistente en la centralización política y pérdida de autonomía hacendaria por parte de los cabildos, que imperó durante mucho tiempo más en nuestro sistema municipal.

La Constitución de Apatzingán de 1814, no produce efec-

tos que revolucionaran al régimen municipal que conservó las antiguas formas.

Ni el Acta Constitutiva, ni la Constitución de 1824, reglamentaron la institución del Municipio, no obstante que la última dió vida al Distrito Federal, propiciando la desaparición de los Ayuntamientos en la capital de la República.

El esfuerzo más significativo durante la larga etapa de agitación política y que se viene estudiando, época que comprende desde la iniciación de la Guerra de Independencia hasta la consolidación definitiva de la República, fue al promulgarse la sexta Ley Constitucional del 29 de diciembre de 1836, que consagró constitucionalmente la institución del Municipio.

Dicha Constitución dispuso que los Ayuntamientos fueran electos popularmente y los hubiera en todas las capitales de departamento, así como los poblados de más de ocho mil habitantes, en los puertos cuya población llegara a cuatro mil y en los lugares en que los había en el año de 1808.

Se reglamentó el número de los alcaldes, regidores y sin dicos, que se había fijado por las juntas departamentales y por los Gobernadores, pero limitó su número a un máximo de seis, doce y dos respectivamente.

Esta Ley viene a separar correctamente las facultades -

administrativas del Municipio y de su Órgano de Gobierno: el Ayuntamiento.

Para la justa apreciación de las primeras, dividió la administración en ramos, siendo los más importantes los de instrucción primaria pagada con los fondos del común; la ejecución de las obras para construcción de caminos, puentes y calzadas; la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; el cuidado de hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, así como las que existían por su propia naturaleza, tales como las de policía, la de salubridad urbana, los sistemas penitenciarios, etc.

Cada nuevo intento legislativo enfatiza tanto las facultades de administración del Municipio como de su órgano de ejecución, el Ayuntamiento, y así, esta Ley refiere las actividades de los alcaldes en materia judicial a simples jueces conciliadores que conocían de los juicios verbales, en materia civil dictaban únicamente providencias urgentes y practicando sólo las primeras diligencias en materia penal. La función de cuidar el orden urbano y la tranquilidad era más acorde a su cargo, pero estaban sujetos en esto a los subprefectos y autoridades superiores.

En cuanto a su naturaleza política, cabe advertir que los cargos municipales conservaron el carácter de consejiles, teniendo los alcaldes el derecho de presidir los cabildos.

La reglamentación del Artículo 23 de la Ley Constitucional que se menciona con anterioridad, vinculó la vida institucional del Municipio a la potestad personal de los más importantes funcionarios del Gobierno, al través de la sujeción directa de los Ayuntamientos respecto del subprefecto de partido quien, a su vez, dependía política y administrativamente del prefecto, éste del Gobernador y éste, a su vez, del Presidente de la República.

El reglamento de fecha 20 de marzo de 1837, y que es objeto de análisis, estipuló que en cada departamento habría un Gobernador nombrado por el Presidente de la República, siendo investido de facultades políticas y administrativas tales como la conservación del orden público y la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del Gobierno Federal y de la Junta Departamental respectiva. A la vez, nombraba a los prefectos y confirmaba la designación de subprefectos y jueces de paz. Pero sin lugar a dudas, el absurdo técnico-jurídico más inobjetable en todo este estado de cosas, era la facultad de los propios Gobernadores para calificar las elecciones de los Ayuntamientos y autoridades o sancionar las ordenanzas municipales. Este tipo de facultades emanadas de la Constitución de 1836, hacía negatorio en la práctica el espíritu del Artículo 23 de la misma Ley, respecto de la forma de elección de los Ayuntamientos, al facultar a los Gobernadores con una decisión que en todo caso corresponde a cuerpos colegiados sometidos a una normación específica.

Las bases orgánicas del 13 de junio de 1843, adoptaron - de la sexta Ley Constitucional de 1836, idénticas disposiciones concernientes al Municipio, sin introducir ninguna modalidad referente a la estructura política y administrativa del mismo, subsistiendo por lo tanto la antigua sujeción de los Ayuntamientos a las juntas departamentales.

Al restaurarse el federalismo con el Plan de la Ciudadela del 4 de agosto de 1846 y por decreto del General Mariano Salas del 22 de agosto del mismo año, se restablece la vigencia de la Constitución de 1824, siguiendo latente la dependencia de los Municipios, cambiando sólo de las juntas departamentales a los Estados de la Federación y de las subprefecturas a las prefecturas que subsistieron, hecho que se prolongó hasta el movimiento de Ayutla, que se inicia con el Plan que lleva su nombre, el 11 de marzo de 1854 y que vino a señalar el principio del movimiento de la reforma tema que a continuación brevemente se analiza.

Movimiento de Reforma

Durante la larga lucha que libraron los partidos conservador y liberal a través del siglo XIX por detentar el poder político nacional, se caracterizaron por tener posturas muy diferentes sobre la situación municipal; el partido conservador dispuso un sistema municipal bajo un régimen centralista, suprimiendo el carácter electivo de los Ayuntamientos y confi

riendo el Gobierno local a personas de gran prestigio social que fueran militantes del mismo partido; en forma opuesta, el partido liberal ideó un sistema municipal en el que existieran Ayuntamientos de elección popular en un régimen descentralizado integrado por Estados Libres y Soberanos; el Plan de Ayutla impulsa esta idiosincrasia organizando al país en una República representativa, democrática y popular federal, pero no se contempló el régimen municipal en ninguno de sus preceptos ya que sólo se tomó en cuenta el Municipio del Distrito Federal y en los territorios para establecer la forma de elección popular de las autoridades municipales, siendo de esta forma que los Municipios de las Entidades Federativas siguieron carentes de facultades administrativas, ya que éstas eran otorgadas a los prefectos, quienes tenían la calidad de presidentes natos de los Ayuntamientos de su jurisdicción.

Algo trascendente para nuestro sistema municipal fue que el Constituyente Castillo Velasco, durante la discusión de la Carta Magna, en el seno de la asamblea presentó un proyecto de adiciones sobre la situación de los Municipios del país que en sus rubros más importantes decía:

1. "Así como se reconoce la libertad a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades." (37)

(37) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1978, T. VIII. p. 305.

2. Bajo los lineamientos de la soberanía popular proponía - como Artículo Constitucional: "que toda municipalidad, - con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las - medidas que crea convenientes al Municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra - municipalidad o al Estado". (38)

Como es de observarse, lo trascendente de este proyecto - no fue su incorporación a nuestra Carta Magna del 57, ya que no se tomó en cuenta por los demás Constituyentes, sino lo - que realmente es trascendente es que desde 1857 ya alguien - sabía y había propuesto la forma para hacer realmente libres a los Municipios del país, forma que hasta hoy es elevada a - presupuesto constitucional.

Por otro lado, en ese mismo año la Hacienda Municipal - sufría por conducto de la propia Carta Magna una cruel injusticia legislativa que abolía el impuesto alcabalarío que - era el que evitaba el desplome total de la economía eterna de los Municipios de la Nación, y por conducto de la Ley del 12 de septiembre consideró sólo a la Federación y a las Entidades Federativas, al clasificar las rentas públicas, dejando - en el olvido a los Ayuntamientos Municipales.

También desde 1857 la autonomía de los Ayuntamientos de las capitales es absorbida por los gobernadores de los Estados en virtud del contenido constitucional del Artículo 117 - que estaba redactado en los siguientes términos:

"Art. 117. Son atribuciones de los Gobernadores:

- I. Nombrar las autoridades políticas subalternas del Estado.
- XIII. Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales y expedir sus ordenanzas respectivas.
- XVI. Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades.
- XXV. Cuidar de la buena administración en versión de los Ayuntamientos y de los propios y arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y medidas convenientes y dando cuenta de ellas al Supremo Gobierno". (39)

Asimismo, el Artículo 109 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, sancionada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero del mismo año, quedó establecido de la siguiente forma: Art. 109, "...los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular". (40)

(39) Ibid. p. 306.

(40) Ibid.

1.4 EL MUNICIPIO EN LA FILOSOFIA DEL CONSTITUYENTE DE 1917.....

Don Venustiano Carranza, primer jefe de la Revolución Mexicana, fue el padre de la actual controvertida libertad municipal nacional, ya que siempre la autonomía de los Municipios fue uno de sus grandes anhelos que al triunfo del movimiento revolucionario contra el régimen del dictador Díaz y el Usurpador Huerta pudo hacer realidad. Durante toda su trayectoria política como encargado del Poder Ejecutivo Nacional demostró su preocupación por sentar las bases de un sistema municipal libre que en cierta manera logró estructurar. Ya lo decía Esquivel Obregón: "Sólo en la vida del Municipio libre es donde puede la experiencia enseñarnos a apreciar la distancia que hay entre el principio abstracto y su relación práctica; sólo allí podemos conocer de cuanto valor es la tolerancia y cuán necesaria es en la vida una tendencia conciliadora que produzca la armonía y el bienestar". (41)

El 3 de octubre de 1914, en la Convención de Generales llevada a cabo en la Cámara de Diputados, Don Venustiano Carranza emitió su primer mensaje como Titular del Ejecutivo de la Nación, en el que abordó principalmente la situación municipal; en el párrafo primero apuntó: "Igualmente durante la campaña, todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en

(41) COLIN, Mario. El Municipio Libre. Ed. Colección de Divulgación Histórica. Edición Segunda, México, 1978. p. 81.

que el Gobierno Prvisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad y de paz orgánica son: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas. Y en el párrafo añadió: Que los Municipios, por causa de utilidad pública expropien, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia". (42)

Posteriormente, el 12 de diciembre de ese mismo año, al instalar su gobierno en Veracruz, Venustiano Carranza expide un Decreto adicionando el Plan de Guadalupe que en su Artículo segundo disponía: "El Primer Jefe de la Revolución encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensable para establecer el régimen que garan

tice la igualdad de los mexicanos entre sí ... establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.."
(43)

La sección de legislación acató lo dispuesto en el Artículo segundo y elaboró 19 proyectos que adicionarían el Plan de Guadalupe, de los cuales cinco fueron sobre la libertad municipal que llevó el nombre de Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República, que en su Artículo Unico dice textualmente: "Se reforma el Artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, - Representativo y Popular, teniendo como base de división territorial y de su organización política el Municipio libre, - administrado por su Ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su cargo por un período mayor de seis años". (44)

(43) GONZALEZ, Ma. del Refugio. La Formación del Estado Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1984. Edición Primera. p. 275.

(44) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Op. Cit. p. 309.

Algunos observadores opinan que el decreto antes mencionado venía a satisfacer las necesidades del momento, sustituyendo de una manera transitoria la falta de legislación municipal, y en forma especial enunció por primera vez un principio revolucionario, el Municipio libre, vigente todavía en nuestra actualidad.

Posteriormente, por virtud de esta Ley, este decreto de adiciones al Plan de Guadalupe constituye el antecedente histórico inmediato del Artículo 115 de la Constitución del 17, ya que además de convertir a los Municipios en la base de nuestra organización política, les otorga su autonomía tan deseada de la estructura odiosa de los Jefes Políticos.

Fue ante el Congreso Constituyente reunido en Querétaro el 10. de diciembre de 1916, donde Venustiano Carranza presentó su proyecto constitucional sustentado en su mensaje histórico un programa liberal en el que con referencia al Municipio, ratificó el pensamiento expuesto a propósito de las adiciones al Plan de Guadalupe, iniciándose los debates sobre las cuestiones municipales el 24 de enero de 1917, al ponerse en discusión el Artículo 115 del proyecto, redactado en estos términos:

Artículo 115. "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de -

su organización política, el Municipio libre, administrado - cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados - tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieron habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelec- tos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores sustitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

El número de representantes en las legislaciones de los Estados será proporcional al de habitantes de cada una, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local, no podrá ser menor de siete diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un dipu- tado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, - un ciudadano mexicano por nacimiento". (45)

Tomaron parte de este debate, los ciudadanos diputados - constituyentes José Rodríguez González, Fernando Lizardi, Esteban Baca Calderón, Hilario Medina, Heriberto Jara Corona, - Cándido Avilés, Alberto González, Pedro A. Chapa y José Álvarez.

Desde luego, la primera parte y la fracción I del Artículo, no fueron objeto de debate y se reservaron para su votación.

Puesta a discusión la fracción II, del análisis del Diario de los Debates se desprende la observación de que las intervenciones de casi todos los ciudadanos diputados adolecieron de técnica jurídica y administrativa.

En efecto, divagaron generalmente en cuestiones de orden político que en no pocas ocasiones se redujeron estrictamente al campo de lo personal.

El meollo del problema principal en la discusión de la citada fracción II consistía en la libertad de los Municipios para administrar su Hacienda, que los impugnadores del proyecto acreditaban como facultad natural a las legislaturas locales, así como a la atribución concedida a los propios Municipios para cobrar todos los impuestos, y a la ingerencia dada a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, para decidir en los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes de un Estado.

Fue en la 52a. Sesión Ordinaria cuando se dió lectura al dictamen referente al Artículo 115 del proyecto de Constitución, y en donde la Comisión encargada del estudio de dicho Artículo propuso las tres reglas que se refieren a la independencia de los Ayuntamientos, a la formación de su hacienda y a la personalidad jurídica de los Municipios, sometiendo a la aprobación de la H. Asamblea, el Artículo 115 de la siguiente manera:

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

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resuelve

rá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del Artículo 83.

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

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

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento."

La deficiencia técnica derivada de un falso supuesto, ya que si bien la autonomía municipal en el orden político era una idea concebida revolucionariamente para dar a los Ayuntamientos la suma de facultades que le eran innatas en su calidad de legítimos representantes de la voluntad popular, no es menor argumento reconocer que con sujeción a principios clásicos de derecho público, es el poder legislativo, que no se da en los Municipios, el único con facultades para aprobar leyes impositivas y el modo de aplicarlas, y en todo caso, el poder municipal de naturaleza eminentemente ejecutiva, llevaría a la práctica las leyes que vote el legislador.

No es posible concebir al Municipio como entidad extraña a las relaciones con los otros poderes estatales, aislado del todo orgánico, y ese es el espíritu del proyecto al definir al Municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero consecuente en el principio de gobierno republicano, que implica sometimiento a un pacto Federal, Representativo y Popular.

Sin embargo, la segunda comisión de puntos constitucionales presentó así, reformada, la II fracción: "Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán en los gastos públicos del Estado, en la proporción y término que señale la legislatura lo-

cal." (46)

Hasta ahora, la comisión apoyaba su proyecto en la afirmación del Diputado Jara, en el sentido de que no era posible "...la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente" y "...los Municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio Municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del Municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel Municipio". (47)

Con mejores argumentos, el diputado José Alvarez apoyó el proyecto de la segunda comisión respecto de la fracción II, exponiendo que la fracción garantizaba la libertad económica de los Municipios al darles potestad para manejar libremente la Hacienda municipal que, lógicamente, no constituye todos los fondos del Estado. Técnica y jurídicamente, los propios Estados no estarían en aptitud de contrariar la Constitución

(46) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del 150 Aniversario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del 500. de la Revolución Mexicana, México, 1960, T. II. p. 880.

(47) Ibid. pp. 878-879.

que ya consagraba la autonomía municipal.

Fue Don Hilario Medina quien se aproximó más a la solución del problema, dado que la diferencia de criterios obedecía más a cuestiones de detalle que a fundamentos de fondo, - pues en cuanto a éste todos los constituyentes concordaban en que la base positiva de la autonomía municipal está en la potestad del Municipio para manejar libremente la Hacienda.

El principio precisa que es ineludible que el Municipio tenga su Hacienda libre. Las diferencias estribaron en determinar de qué ramos y en qué capítulos se formará la Hacienda municipal, concluyendo el ilustre diputado que la clasificación debe hacerse por los ramos de donde se toma la contribución y no por el lugar o circunscripción política de donde se recabe. Abunda, fijando conceptos, que todos los Municipios estarán representados legítimamente en las Legislaturas locales a través de los diputados respectivos, quienes conocedores de las necesidades de los Municipios que representan, procederán a la adecuada aplicación presupuestal de los fondos - que el Estado necesite para sus gastos, destinando el remanente que hipotéticamente será siempre superior en conjunto, para el mejoramiento de los Municipios.

Otro constituyente distinguido, el maestro Fernando Lizardi, intentó, en apoyo a la autonomía municipal a través de su libertad económica, ubicar la famosa fracción en el espíri

tu del legislador. Al efecto, se refirió a 3 sistemas que en su concepto permiten saber en qué consisten la Hacienda municipal. Vista en relación al absolutismo municipal, el Municipio recaudaría todos los impuestos. Si se examina la acción de un Estado sobre los asuntos municipales, sería la Legislatura la que determinaría todo asunto municipal y otros aspectos estatales.

Se pronunció, finalmente, por la posición ecléctica: - que los Municipios administren libremente sus arbitrios y que los Estados fijen su contribución o la parte proporcional o una cantidad fija anual. Lo que no aclaró el diputado cuya exposición se comenta, fue qué órgano del gobierno debía determinar los arbitrios y las contribuciones, la parte proporcional o cuota fija anual, manifestando que solamente las necesidades locales indicarían dicha posibilidad; suponiéndose, sin embargo, que su pensamiento era en el sentido de facultar para el caso a las Legislaturas locales, ya que, con positivo criterio jurídico, definió a la Constitución Federal que se discutía, como un texto que fija normas sustantivas y no adjetivas.

Es fácil advertir cómo tanto los miembros de la comisión dictaminadora como los impugnadores del proyecto, incurrieron en frecuentes contradicciones; el desenlace llevó a la asamblea a desechar por 110 votos de la negativa contra 35 de la afirmativa, el proyecto que fue votado en la sesión del 25 de enero de 1917.

Todavía el 29 de enero de 1917, en sesión nocturna se puso a debate el voto particular sobre la fracción II del Artículo 115 formulado por los ciudadanos diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, voto que contenía las correcciones sugeridas y que consolidaba, a juicio de ellos, la libertad municipal fundada en la libre disposición de la Hacienda del Municipio como principio único para dar vida a la institución ya reformada.

El voto, que enunciaba variantes en la manera de hacer efectiva dicha libertad, y que suprimía la intervención de la Corte en cuestiones municipales y quitaba a los Ayuntamientos la facultad de recaudar todas las contribuciones, fue propuesto con el texto siguiente: "II.- Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado de cada Municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado, en los términos que disponga la Ley". - (48)

Multitud de consideraciones en el sentido de que se invadía la soberanía de los Estados; de que las bases para cuestiones hacendarias municipales deben ser fijadas por las Le-

gislaturas locales; de que es a las propias Legislaturas a quienes compete señalar las condiciones que debe llenar todo régimen hacendario, etc., dieron nuevamente al traste con los esfuerzos de la segunda comisión de puntos constitucionales, no sin que antes dicha comisión retirara el voto que se ha estudiado.

Finalmente, con 88 votos a favor y 62 en contra, el Artículo 109 de la Constitución de 1857 pasó a ser el 115 Constitucional de 1917 en los siguientes términos: "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los aspectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios en donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de 4 años.

Son aplicables a los Gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

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

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

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección". (49)

No se puede negar que la segunda comisión de puntos constitucionales del Congreso Constituyente de 1917 y los autores del voto particular, sostuvieron un criterio radical acorde -

(49) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Op. Cit. pp. 370-371.

con las avanzadas ideas revolucionarias que sustentaban al - pronunciarse por una libertad municipal efectiva en el aspecto económico proponiendo que el Municipio administrara libremente su Hacienda, señalándose las contribuciones municipales suficientes para atender sus diversas ramas, suponiendo con esto que el Municipio no estaría sujeto al Estado, de lo contrario, cuando un Estado no quisiera dar libertad a sus Municipios, bastaría con que el Ejecutivo iniciara determinada medida que aprobará el Congreso local, para despojar de su libertad al Municipio.

Hubiera resultado más técnico analizar y resolver que la autonomía municipal en materia política se consagraba constitucionalmente como la libertad de los Municipios para hacerse representar genuinamente a través de la elección directa de los Ayuntamientos, como de los diputados locales y aún de los federales, en el plano económico y administrativo, tal autonomía se consagraba constitucionalmente como la libertad de disponer potestativamente, sin la ingerencia tutelar de ninguna autoridad estatal o federal, de los fondos que a cada Municipio asignará el presupuesto correspondiente, en cuyo caso los propios Municipios estarán aptos para llevar a cabo todas las actividades derivadas de la suma de sus facultades administrativas, que la Ley Orgánica respectiva les hubiere otorgado.

Como se puede desprender del análisis anterior, una cuestión de vital importancia que quedó en el olvido en la redac-

ción del Artículo 115 al ser aprobado por la Asamblea Constituyente en Querétaro, fue la forma de resolver los conflictos entre el Municipio y las autoridades del Estado, durante los proyectos de las Comisiones del Congreso Constituyente de 1917, se propusieron algunas formas de solución a este tipo de conflictos, proponiéndose la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o bien del Tribunal Superior de Justicia del Estado en que se suscitare algún problema, sin embargo, esta situación no quedó inserta dentro del texto Constitucional y, a pesar de las diversas reformas de que ha sido objeto dicho Artículo, continúa hasta la fecha dicha omisión.

No obstante lo anterior, debemos resaltar la importancia de la filosofía del Constituyente de 1917, como fue la de crear un ente jurídico-social, con independencia y soberanía democrática distinta de la jerarquía estatal.

Sin embargo, esta autonomía no ha podido cristalizarse plenamente en la práctica, a pesar de las cotidianas conquistas municipales.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. LAS FUNCIONES DEL ESTADO.
2. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.
 - 2.1 CARACTERES GENERALES DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.
 - 2.2 LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA: CARACTERES GENERALES.
3. LA DESCENTRALIZACION POR REGION.
 - 3.1 EL MUNICIPIO.
 - 3.2 CARACTERES DEL REGIMEN MUNICIPAL: DOCTRINA CLASICA Y ESCUELA REALISTA.
 - 3.3 ORGANOS MUNICIPALES.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Para la consecución de sus fines, las diversas comunidades humanas se organizan políticamente. El punto de organización política que hoy día conocemos como regla en los pueblos civilizados se denomina Estado.

La acción del Estado se manifiesta en distintas formas, que pueden reconducirse a las siguientes: establecimiento - por vía general de la comunidad política, decisión concreta - de los conflictos intersubjetivos de intereses que se plantean entre los individuos o entre éstos y la comunidad; ejecución concreta de las medidas pertinentes para satisfacer las necesidades que plantea la vida en común.

Las anteriores son, tradicionalmente, las llamadas funciones del Estado, y cabe decir que cualquier acción estatal, es desde el punto de vista de su sustancia o contenido, reconductible a una u otras de estas tres formas esenciales de actuación. Tales funciones se conocen, respectivamente, con los nombres de legislación, jurisdicción y ejecución.

Para el maestro Gabino Fraga, las funciones del Estado -

constituyen la forma de ejercicio de sus atribuciones, siendo éstas el contenido de la actividad estatal, es decir, lo que el Estado debe hacer, agrupando a las atribuciones de la siguiente manera:

- a) "Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país". (50)

Existen dos tendencias o postulados que intervienen directamente en el tratamiento del concepto de atribuciones del Estado: el individualismo o liberalismo y el estatismo.

La primera tendencia considera que el individuo por sí solo o formando asociaciones, tiene el poder suficiente para satisfacer tanto las necesidades individuales como las generales que existen en una comunidad determinada; el individualismo preconiza para asegurar la libertad de acción, la intervención del Estado, haciendo de éste un simple regulador de las actividades individuales.

Por otro lado, el estatismo analiza el conjunto de doctrinas que sostienen una mayor intervención del Estado dentro de la esfera de la acción individual, afirmando que es inexacto que el individuo sea el factor preponderante del progreso social, que el hombre histórica y racionalmente, ha tenido la necesidad de construir asociaciones más o menos desarrolladas, entre las cuales la más amplia y mejor organizada es el Estado, contribuyendo en la forma más adecuada a la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas.

Existen dos criterios para clasificar las funciones del Estado:

- a) El material, que atiende a la naturaleza intrínseca de la función, prescindiendo del órgano al cual está atribuida.
- b) El formal, que señala que las funciones del Estado son - formalmente legislativas, administrativas o judiciales, - estando asignadas al poder legislativo, al ejecutivo o al judicial respectivamente.

Desde el punto de vista material, la función legislativa es la actividad que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

La función jurisdiccional es la actividad encaminada a la determinación de la existencia o inexistencia de un vínculo de derecho.

La función administrativa es la "...actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la - ejecución de actos materiales, o de actos que determinan si- tuaciones jurídicas para casos individuales". (51)

2. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

En la doctrina constitucional, la organización expresa - la voluntad general del grupo, ya que son las voluntades indi viduales las que se reúnen u organizan en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en institucio- nes o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salva- guarda de los intereses sociales.

"Las formas tanto políticas como administrativas, con - métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las fun- ciones jurídicas, medios a través de los cuales se consigui- rán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales de- mocráticos, o sea la adecuada participación popular en los - asuntos públicos.

Es necesario distinguir las formas de organización polí- tica y las formas de organización administrativa. Las prime- ras consideran al Estado en su unidad; las segundas, sólo se

refieren a uno de los poderes del Estado, o sea, el Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administrativa, y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado.

Ambas formas deben ser comprendidas en un concepto general de la política, pues se trata de actividades que tienden a realizar fines políticos. El campo de acción de ellas es muy difícil de delimitar para saber donde se acaba la política y comienza la administración y viceversa. Una consideración de orden práctico y técnico es útil para distinguir los aspectos generales y particulares de la acción del Estado.

Las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto parcial de su actividad, o sea, la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo.

Las formas de organización política se refieren a las formas de Estado y comprenden todos los aspectos del mismo, es decir, es un conocimiento de la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado, que abarca a todos sus órganos superiores". (52)

Existen dos formas de organización administrativa: la Centralizada y la Paraestatal, llamada también Descentraliza-

(52) SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, Mexico, 1982. Décima Primera Edición. p. 482.

da; esta última puede ser por región, por servicio y, en opinión del Maestro Gabino Fraga, también por colaboración.

Al efecto, el Artículo 90 Constitucional señala: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". (53)

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El Maestro Andrés Serra Rojas, en su obra sobre Derecho Administrativo, considera como formas de organización administrativa:

"I. El régimen de centralización administrativa o formas administrativas centralizadas, reduciéndolas en las dos siguientes formas:

- a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicha:- habrá esta cuando los órganos se en-

cuentren en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.

b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas que no los alejan de la propia administración.

II. El régimen de la descentralización administrativa o formas administrativas descentralizadas o paraestatales que se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa.

El sistema descentralizado adopta las formas siguientes, con un régimen jurídico especial, personalidad jurídica y patrimonio propio:

a) La descentralización por región o territorial: que se apoya en una consideración geográfica y en servi-

cios publicos municipales o en facultades político-administrativas regionales.

- b) La descentralización técnica o por servicios que se apoyan en el manejo técnico, científico y autónomo - de los servicios públicos". (54)

Por su parte, el Maestro Gabino Fraga, en su obra, y la cual se ha venido citando, reduce en dos a las formas de organización administrativa:

- I. El régimen de centralización;
- II. El régimen de descentralización, el cual adopta tres modalidades diferentes que son:
 - a) La descentralización por región: consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.
 - b) La descentralización por servicio: es una forma de organización administrativa mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines especí-

ficos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.

- c) La descentralización por colaboración: se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando como consecuencia se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.

2.1 CARACTERES GENERALES DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

"Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que exis

ten ciertas facultades". (55)

La relación jurídica que existe entre los diversos órganos dependientes unos de otros, se denomina relación de jerarquía, y en virtud de ella se mantiene la unidad del poder administrativo estando garantizada la supervivencia de esa unidad por la concentración del poder de decisión consistente en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa, tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho; ni de imponer determinaciones, quedando reforzada la garantía de dicha supervivencia con el poder de mando.

Los elementos que caracterizan a la centralización administrativa son:

- a) Poder de nombramiento: referente a la designación de los empleados de la administración, correspondiente al Presidente de la República dicho poder y con excepciones que emanen de una ley, puede estar encomendada a otras autoridades.
- b) Poder de mando: consistente en la facultad de las autoridades superiores a dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores.

- c) Poder de vigilancia: facultad que las autoridades superiores ejercen con relación a los empleados que de ellos dependen, consistiendo en exigir se les rindan cuentas o informaciones, o practicar investigaciones sobre los asuntos.
- d) Poder disciplinario: facultad que tienen las autoridades superiores sobre las inferiores para imponer medidas disciplinarias cuando se cometan irregularidades dentro de sus actividades.
- e) Poder de revisión: facultad para verificar la legalidad de los actos y, en su caso, modificar medidas disciplinarias.
- f) Poder para la resolución de conflictos de competencia: es la facultad que tiene la autoridad jerárquica superior para resolver conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas.

Por su parte, el Maestro Andrés Serra Rojas, define a la centralización administrativa de la siguiente forma: "La centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concreta en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico". (56)

Igualmente, el mismo autor en su citada obra señala que los supuestos que integran a la centralización administrativa se circunscriben a la acción del Poder Ejecutivo, manifestando que el Estado es la persona jurídica total, titular de derechos, traducidos en poderes públicos originarios y éstos, a su vez, forman un conjunto de órganos de mayor o menor importancia; que la centralización, como sistema de organización de la administración coordina y vincula a los demás órganos públicos, concentrándose las facultades de mando y decisión en el Poder Ejecutivo, debiendo existir un régimen jerárquico logrado por las determinaciones del poder central.

1. La concentración de la coacción, consistente en el empleo de los medios coactivos y, por consecuencia, de la fuerza pública tendientes al mantenimiento del orden de la paz pública.
2. La concentración del poder de decisión y de expedir órdenes.
3. La concentración de la competencia técnica, a efecto de corregir casos de improvisación y desorganización administrativa, y con el propósito de preparar a funcionarios en sus respectivos puestos.
4. La concentración del poder de nombramiento de los funcionarios públicos. Además, señala Serra Rojas, como elemen

tos complementarios de la centralización administrativa, denominándolos facultades a los siguientes:

- a) Facultad de mando, decisión y nombramiento;
- b) Facultad de vigilancia;
- c) Facultad disciplinaria;
- d) Facultad de revisión; y
- e) Facultad para resolver conflictos de competencia.

2.2 LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA: CARACTERES GENERALES

Ya se ha dicho que la descentralización es una forma de organización administrativa. Así como que para el Maestro Serra Rojas existen únicamente dos categorías de descentralización: la descentralización regional y la descentralización por servicio, y para Gabino Fraga, además de las anteriores, la descentralización por colaboración.

El Maestro Serra Rojas señala: "La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de

la tutela administrativa". (57)

El Maestro Serra Rojas aduce como motivos de la descentralización regional, aquellos que dan a una forma democrática que entrega la atención de los servicios públicos locales, a personas de la misma circunscripción territorial, considerando que los vínculos efectivos de los propios vecinos representan un estímulo para la realización de una obra social tomando en cuenta al mismo tiempo las formas técnicas apropiadas para realizar una política urbana y los principios que se comprenden bajo la denominación de gobierno de la ciudad.

En cuanto a la descentralización por servicio, dicho autor expresa que atiende a la naturaleza técnica del mismo y - que exige un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y de un patrimonio propio, siendo característico de este régimen un orden jurídico especial que determina la organización y funcionamiento de una institución en la cual se pretende reducir sus relaciones jerárquicas con el poder central; - esto es, el estado relaja sus vínculos con los organismos descentralizados, reservándose medios eficaces para mantener la unidad política, como son aquellos que se manifiestan en la facultad que tiene el poder ejecutivo de modificar la ley respectiva, así como su intervención en el nombramiento de consejeros, directores, gerentes y personal técnico superior; con-

trol de presupuestos; revisión de la acción económica de los organismos descentralizados. Por último, el veto que tiene - el poder central, que permite que las instituciones descentralizadas no se aparten de la política general del país.

Por su parte, el Maestro Fraga arguye como razones de la descentralización administrativa en general, las siguientes: la satisfacción de las ideas democráticas y la eficaz realización de las atribuciones del estado, estableciendo autoridades administrativas designadas por los mismos individuos cuyos intereses van a verse comprometidos; la substracción del conocimiento de funcionarios y empleados centralizados, de actos por cuya naturaleza técnica, es necesario encomendarlos y de la cual carecen aquellos; la necesidad que en determinado momento tiene la administración pública de descargarse de algunas de sus labores, otorgando facultades de decisión en - unos casos, de ejecución en otros y de consulta en los demás, a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte del personal de la misma administración.

En cuanto a los caracteres de la descentralización administrativa, el mismo autor estima que el único matiz que se - puede señalar como fundamental de dicho régimen, es el de que los funcionarios y empleados que lo integran, no están sujetos a los poderes que implica la relación jerárquica existente en la centralización. No obstante, reconoce que el poder de vigilancia así como otras facultades de las autoridades centra-

les indispensables para conservar la unidad del poder, si subsisten tratándose de organizaciones descentralizadas.

El Maestro Serra Rojas, en su citada obra apunta, para caracterizar a la descentralización administrativa por servicio, las siguientes ideas elementales que precisan la función de los organismos descentralizados.

- a) La necesidad de hacer más eficaz la acción del poder público creando entidades que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales.
- b) El régimen descentralizado permite particularizar la función y el órgano que la atiende, sin todos los inconvenientes de un régimen tan complejo como el de la administración pública.
- c) La descentralización no desliga totalmente a una persona jurídica de derecho público, de la relación de tutela del Estado, es por esta razón que éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público. Razones prácticas de muy diversa naturaleza, no mantienen al régimen descentralizado en la puridad de su construcción jurídica. El Estado es el que fija los límites hasta donde llega la acción descentralizadora.
- d) En la descentralización, el poder central relaja los vínculos que lo unen al ente público, pero conserva funciones de carácter personal que vigilan la política de esos organismos, y el manejo de su patrimonio.
- e) Finalmente, el descentralismo requiere para el manejo del servicio técnico de un estatuto legal, disponer de funcionarios técnicos apropiados a sus necesidades, un presupuesto

to y un régimen económico que permita la autosuficiencia del servicio". (58)

3. LA DESCENTRALIZACION POR REGION

Esta forma de organización administrativa descentralizada tiene por objeto la creación de una institución pública - dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido en el Artículo 115 de nuestra Constitución Política y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales.

El Municipio es la única forma de descentralización administrativa regional que existe en nuestro país.

"La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, - hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias;
- b) Una porción determinada del Territorio Nacional;
- c) Determinadas necesidades colectivas -ciudadinas o municipales

les-, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y el territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa". (59)

Entre las ventajas que se pueden señalar de la descentralización por región, se pueden citar las siguientes:

- a) Que este tipo de forma de organización administrativa se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas;
- b) Como resultado del punto anterior da mayor oportunidad a los interesados de nombrar a las autoridades que les son comunes; que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan;
- c) Desde el punto de vista administrativo, se está ante la oportunidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y por ende, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden que a través de ella pueden llegar a conocerse con detalle las necesidades de cada localidad, lo cual no puede hacer la organización centralista.

Cabe destacar que debido a factores de carácter político, ha quedado demostrado en la práctica que en las organizaciones descentralizadas por región, el personal se escoge de los elementos políticos con los que se cuenta o que tienen nexo

con ellos, sin que exista preocupación por la competencia que se deba para los cargos, originando con lo anterior un deficiente funcionamiento de los servicios.

3.1 EL MUNICIPIO

En virtud de que en nuestro Derecho Constitucional y Administrativo, el Municipio es la forma típica de la descentralización por región, me permito reiterar con Carlos García - Oviedo que "De todas las organizaciones infra-estatales, es el municipio el más interesante. Constituye una comunidad de personas -preferentemente de familias- situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad". (60)

En los capítulos precedentes, nos hemos referido al Municipio en su aspecto histórico, así como el desarrollo que dicha institución ha tenido en nuestro país, desde la época precortesiana hasta nuestros días, tema que se trata en el actual sólo por sistemática de exposición.

(60) GARCIA Oviedo, Carlos. Tratado Elemental de Derecho Social. N.E.; Ed. V. Suárez, Madrid, 1934. p. 89.

3.2 CARACTERES DEL REGIMEN MUNICIPAL: DOCTRINA CLASICA Y ESCUELA REALISTA -----

La doctrina clásica del derecho administrativo ha señalado al Municipio como forma de organización administrativa descentralizada y regional, los caracteres siguientes:

- a) La existencia de una personalidad jurídica;
- b) La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad;
- c) La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad;
- d) La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

Por otro lado, de acuerdo a la tesis sustentada por la escuela realista, el municipio como forma típica de descentralización por región, reúne los siguientes caracteres:

- a) La existencia de un vínculo de los funcionarios de la organización descentralizada con la región;
- b) El nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones;
- c) La existencia de un patrimonio autónomo que garantice la libertad de acción del organismo descentralizado, frente a la administración central.

Es trascendente la referencia a la tesis sustentada tanto por la doctrina clásica, como por la escuela realista con-

cerniente a la caracterización del Municipio, porque nuestra legislación vigente recoge, sobre todo de la doctrina clásica, algunos de los principios mencionados.

Así, es posible observar que nuestra propia Constitución Política establece en su Artículo 115, la necesidad de invertir al Municipio de personalidad jurídica, la libre administración de la hacienda municipal, la obligación por parte de los Estados de la Federación de adoptar al Municipio libre - como la base de su división territorial y de su organización política y administrativa; por último, la creación de un ayuntamiento de elección popular directa que deberá administrarlo.

De lo anterior se deriva que en nuestro Derecho el origen, la personalidad jurídica, la estructura administrativa y las facultades del Municipio dimanar de la Ley, en una concordia de principios entre la Constitución Federal, las particulares de los Estados y las leyes orgánicas respectivas.

También encuentran aplicabilidad en nuestra legislación los principios de la escuela realista, si se considera que en la generalidad de los casos los funcionarios municipales se encuentran vinculados con la Institución, ya sea por haber nacido dentro de su territorio o por haber vivido en él durante el tiempo que para fungir como tales establecen como requisito las leyes orgánicas correspondientes.

3.3 ORGANOS MUNICIPALES

Toda persona moral requiere de órganos que la representen en la realización de los fines para los cuales fue creada. El Municipio, como tal, cuenta en nuestra legislación con los siguientes órganos de representación: por una parte, el ayuntamiento, que constituye fundamentalmente un cuerpo deliberante con facultades no sólo de consulta, sino principalmente con facultades de decisión y, por otro lado, el presidente municipal, quien es el órgano ejecutivo por medio del cual se realizan los acuerdos del ayuntamiento.

Por mandato constitucional, tanto el ayuntamiento como el presidente municipal, surgen a la vida jurídica mediante elección popular directa.

El número de los integrantes de cada ayuntamiento, así como los requisitos que deben reunir las personas que los forman, difiere de una ley orgánica municipal a otra; lo mismo sucede en relación a los requisitos que tales ordenamientos exigen para ser presidente municipal.

Como conclusión del estudio comparativo de las disposiciones contenidas en las constituciones particulares de los Estados y en las leyes orgánicas referentes a los órganos municipales, se derivan tres categorías de facultades reconocidas a los Municipios, mismas que con innegable acierto concatena así el Maestro Gabino Fraga:

1. "Facultades para la administración de los intereses locales del municipio.
2. Facultades para el manejo de la hacienda municipal.
3. Facultades que tiene el ayuntamiento como primera autoridad política del municipio". (61)

CAPITULO IV

EL MUNICIPIO DENTRO DEL MARCO JURIDICO POLITICO MEXICANO

1. EL MUNICIPIO Y LOS PARTIDOS POLITICOS.
 - 1.1 ALGUNOS REGIMENES Y EL MUNICIPIO.

2. LA SITUACION ACTUAL DEL MUNIPIO MEXICANO.
 - 2.1 EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO.
 - 2.2 FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS.

3. LA ORGANIZACION MUNICIPAL.
 - 3.1 EL PATRIMONIO MUNICIPAL.
 - 3.2 RELACIONES ENTRE EL MUNICIPIO, FEDERACION Y ENTIDADES FEDERATIVAS.
 - 3.3 LOS SERVICIOS PUBLICOS Y LOS CONTRASTES MUNICIPALES.
 - 3.4 EL DESARROLLO MUNICIPAL.

CAPITULO IV

EL MUNICIPIO DENTRO DEL MARCO JURIDICO POLITICO MEXICANO

Muy pocas son las Constituciones de nuestro país que hacen una interpretación correcta del Artículo 115 Constitucional, ya que en su mayoría adolecen de ciertos vicios, que de hecho tienden a negar la libertad de los Municipios. Algunos de estos vicios son:

- 1) Considerar a los ejecutivos locales para vigilar a las autoridades municipales en el orden político administrativo, provocando con esa disposición que la auténtica libertad municipal se vea lesionada en su autonomía política y administrativa, al quedar como superior jerárquico de los ayuntamientos el Gobernador, como en el caso de la Constitución del Estado de Baja California Norte.
- 2) Otorgar al Ejecutivo local el derecho de declarar la disolución de los Ayuntamientos.

Entre otros, estos derechos otorgados a los ejecutivos locales convierte a los cabildos municipales en entes serviles de los primeros.

Además de estar contemplado en las diversas Constituciones de los Estados, el régimen municipal está reglamentado en las Leyes Orgánicas municipales de dichas entidades federativas del país; en las Leyes de Hacienda Municipal, en los ban-

dos de policía y buen gobierno y, finalmente, en los reglamentos y demás disposiciones emanadas del propio gobierno municipal.

La Ley Orgánica Municipal en forma específica debe delinear y prever los problemas del Municipio, así como las facultades y obligaciones de su gobierno.

La Ley de Hacienda Municipal por su parte, dispone y crea jurídicamente hablando, los elementos económicos para poder sostener los servicios públicos locales.

Los bandos de policía y buen gobierno establecen disposiciones internas para el buen gobierno de los Municipios, son elaborados por el propio Ayuntamiento y aprobados en cabildos de acuerdo con las facultades legislativas que le han sido conferidas a los Ayuntamientos.

Finalmente, los reglamentos y demás disposiciones emanadas del propio gobierno municipal, que surgen para abarcar aspectos de la vida local, como son: policía y tránsito, mercados, salubridad pública, entre otros.

1. EL MUNICIPIO Y LOS PARTIDOS POLITICOS

En nuestro país el problema municipal ha venido siendo -

materia de preocupación en los programas y principios de los partidos políticos nacionales, ya que como organizaciones que luchan por la obtención del poder, siempre han tenido un lógico y fundado interés en conceptuar al Municipio como la célula primaria de la democracia, lo que consideramos no sin razón, una acertada concepción, ya que es ahí donde se gestan las necesidades comunitarias más inmediatas y, no sólo eso, sino que también es la primera trinchera electoral que deben ganar para cumplir con su cometido político.

De ahí, pues, la importancia que el Municipio reviste para los partidos.

En virtud de lo anterior, hemos considerado importante el introducir en este trabajo algunos aspectos reveladores de la trascendencia que se le otorga al Municipio en materia política.

En 1929, el Partido Nacional Revolucionario declaró al respecto: "El Partido Nacional Revolucionario reconoce que la prosperidad de México debe ser resultante de la prosperidad de todas y cada una de las unidades de su organización política, es decir, de sus Municipios.

Que la prosperidad y el florecimiento del Municipio libre no se logrará mientras no se cree la eficiencia económica municipal, es decir, que el resultado de la tributación en los Municipios sea bastante a cubrir sus gastos y para esta-

blecer los servicios municipales que la vida moderna exige.

A través del tiempo y por razones históricas, se ha venido produciendo una centralización en el orden económico que se ha traducido en un verdadero empobrecimiento de la Hacienda Municipal y en una concentración de los fondos públicos.

En las condiciones actuales que en esta materia prevalecen será muy escaso el número de Municipios que puedan, por sus propios recursos, realizar las obras de saneamiento que les son urgentes: de aprovisionamiento de aguas, de pavimentación, de carreteras, etc., así como el establecimiento y sostén de planteles de educación, y seguramente que estarían en condiciones de hacerlo si el régimen rentístico no les absorbiera la mayor parte de sus elementos, al grado de dejarles únicamente lo que les son absolutamente indispensables para mantener sus servicios más elementales.

En esta virtud, el Partido Nacional Revolucionario luchará porque en forma segura, aunque lenta, se vaya reformando la organización municipal, hasta lograr establecer las verdaderas bases de la vida económica del Municipio libre y, por ende, de su progreso material y cultural". (62)

En 1938, cuando el Partido Nacional Revolucionario se

convierte en el Partido de la Revolución Mexicana, mantiene - el mismo postulado, y en su declaración de principios formula da en el mes de abril del mismo año, se desprende que no se - refiere en forma concreta al régimen municipal, pero en algu - nos de sus artículos sí consigna los principios revoluciona - rios sobre formas y problemas de la vida local, tales como el ejido y la asistencia social.

Fue en el mes de enero de 1946, cuando el Partido de la Revolución Mexicana se transforma en el Partido Revolucionario Institucional, y en su primera asamblea se aprueban los - estatutos y el programa de acción del Partido, así como la - declaración de principios, sin concretizar algún programa es - tatuario referente a los Comités Municipales del PRI en la - República Mexicana.

La primera Asamblea Nacional del PRI se llevó a cabo en febrero de 1950, y en la cual se le consideró al Municipio - como la célula democrática de la Nación; fue en la segunda - Asamblea Nacional del mismo Partido, en donde se aprobó una - serie de importantes reformas a la declaración de principios, programa de acción y estatutos del propio Partido, destacando lo siguiente en la declaración de principios:

"CUARTO. El Municipio es la institución política y so - cial más directamente relacionada con la familia, el hogar y el individuo. Aspiración constante del Partido es garantizar

su libertad y autonomía, logrando que sea siempre un auténtico reflejo de la voluntad democrática de los ciudadanos y responda en forma genuina a sus aspiraciones y necesidades".

Por otro lado, en la misma Asamblea, el Partido Revolucionario Institucional en su programa de acción consigna lo siguiente:

- a) "Procurar el fortalecimiento económico, político y administrativo de las instituciones municipales, para que se puedan prestar con eficacia los servicios públicos que la civilización y la cultura ponen a disposición de la comunidad, como agua potable, drenaje, pavimentación, alumbrado, sanidad, recreación, etc.;
- b) Apoyar a las instituciones públicas y particulares dedicadas a la construcción de viviendas populares para los obreros y la clase media, y pugnar porque se obtengan oportunidades de crédito para la adquisición de las mismas viviendas;
- c) Vigilar que los patronos cumplan con la obligación que les imponen la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, de proporcionar habitación a sus obreros;
- d) Impulsar cualquier medida destinada a mantener los precios de los alquileres de justa y directa proporción con las capacidades económicas de las clases carentes de habitaciones propias;
- e) Impulsar la expedición de Leyes y la adopción de medidas administrativas que aseguren las debidas condiciones de higiene y seguridad en las habitaciones destinadas a per-

sonas que carezcan de ellas en propiedad;

- f) Realizar y fomentar toda clase de campañas de salubridad y de higiene pública y privada que tengan por objeto el saneamiento de regiones insalubres y centros poblados del país;
- g) Luchar enérgica y sistemáticamente contra el alcoholismo, juegos de azar, el uso y tráfico de enervantes y contra toda clase de vicios;
- h) Colaborar empeñosamente con los organismos creados por las autoridades federales, estatales o municipales, para el mejoramiento moral, cívico y material de la comunidad;
- i) Pugnar porque en los programas de obras públicas municipales se conceda atención preferente a las que beneficien a los sectores más extensos de la población, o a los más desamparados económica o socialmente, y porque en cada Entidad Federativa se coordine la ejecución de obras municipales de beneficio colectivo, fomentando la emulación entre los diversos Ayuntamientos". (63)

Fue durante los años de 1964 y 1965, estando a cargo de la presidencia del Partido Revolucionario Institucional, el Lic. Carlos A. Madrazo, cuando dicho Partido promovió la efectividad de la democracia municipal, disponiendo en la Cuarta Asamblea Nacional Ordinaria la forma de selección interna de los candidatos a alcaldes, reconociendo que éstos por su contacto diario con el pueblo conocían sus problemas y limitaciones.

Por otro lado, el Partido de Acción Nacional, en su Asamblea Constitutiva efectuada en el mes de septiembre de 1939, define su posición política, siendo aprobado el Programa Mínimo de Acción Política en la Segunda Convención Nacional de dicho Partido, efectuada en el mes de abril de 1940, ocupándose dentro de dicho programa de la problemática municipal, bajo el Título IV que se denominó "Instituciones Intermedias", el cual quedó asentado de la siguiente manera:

1. "El principio de la autonomía municipal es básico para la vida de la nación, pero sólo puede ser eficaz cuando se asegure la participación real y adecuada de todos los miembros de la ciudad en su gobierno para hacer que esta autonomía se exprese en cumplimiento verdadero de los fines municipales, se complete y depure con la responsabilidad.
2. Debe suprimirse para los Municipios toda función de intermediación política general electoral.
3. Deben establecerse los procedimientos de iniciativa, referéndum y revocación en todas las administraciones municipales de la República.
4. En la reglamentación de la autonomía municipal, precisa establecer la distinción entre el Municipio rural y el que comprenda a la ciudad, teniendo en cuenta que la simple acumulación de población implica una modificación esencial de los servicios municipales y del concepto de gobierno municipal.
5. Particularmente, en los Municipios rurales o en los que correspondan a ciudades de corta población, la organiza-

ción ha de basarse en el régimen de consejo abierto. En los Municipios que comprendan núcleos crecidos de población, deben formarse consejos auxiliares de barrio o de zona. En todo caso, la organización municipal ha de orientarse esencialmente, a permitir y obtener la más activa, ilustrada y constante participación de los habitantes en la decisión de los asuntos municipales.

6. Los miembros de Acción Nacional en cada Municipio deben desde luego, luchar organizadamente por la moralización del gobierno municipal, por la implantación y administración ordenada de los servicios y mejoras indispensables, y por la restauración de la vida municipal a su ambiente propio de independencia política, de armonía, de cordial vecindad, de generosa y pacífica convivencia.
7. Deben exigir también, desde luego, que las autoridades municipales informen periódicamente de su gestión, que oportunamente sometan a discusión pública sus proyectos, y que publiquen datos detallados de los ingresos y de los gastos del Municipio". (64)

El Partido de Acción Nacional, a través de sus principios doctrinarios, señala al Municipio como la base de la estructu ración política nacional manifestando que el apoyo de la li bertad política y la eficacia gubernamental recaen en la comu nidad municipal, sosteniendo que el gobierno municipal debe ser autónomo y permanecer sujeto a la voluntad de los goberna dos y a su vigilancia debiendo permanecer apartado dicho go bierno de toda función ajena a la actividad propia del Munici pio, señalando que sólo en esas condiciones se podrán llevar

a cabo los fines propios de la administración municipal, evitando de esa manera el abandono de la vida local, la falta de los servicios públicos y la degradación de la vida política nacional.

Realmente, como se puede observar, esta serie de postulados ya se habían señalado con anterioridad, siendo estos postulados revolucionarios del Municipio libre.

En el año de 1948, la Secretaría de Gobernación otorgó el registro como Partido Político al Partido Popular Socialista, destacando dentro de su programa lo señalado en su Artículo 5o., que reconoce la necesidad de crear una Ley Federal que reglamente el Municipio libre.

Como puede desprenderse de lo anterior, la mayoría de los Partidos Políticos atienden en su plataforma al Municipio; sin embargo, no dejan de ser en la actualidad más que aspectos teóricos, que en mucho se alejan de la realidad, habida cuenta, según la opinión pública, muchos presidentes municipales son designados desde los grandes centros de poder, aunque también debemos destacar que, en los últimos tres años, el Gobierno se ha preocupado en fortalecer el proceso democrático municipal, que ojalá en el futuro se vuelva como una figura política operante como fue concebida en sus orígenes.

1.1 ALGUNOS REGIMENES Y EL MUNICIPIO

A continuación mencionaremos la postura adoptada por algunas de las administraciones de los regímenes de Gobierno de nuestro país en los últimos años con referencia al Municipio.

El Presidente Lázaro Cárdenas, al concluir su mandato de gobierno en el año de 1940, sintetizó la actitud asumida por su administración con relación al Municipio, expresando lo siguiente:

"Dentro de su política de fiel cumplimiento a nuestro régimen constitucional, procuró el Ejecutivo asegurar la libre actuación del Municipio. La institución del Municipio libre constituye el fundamento de la vida política y administrativa de nuestro país, así que salvaguardarla, es al mismo tiempo salvaguardar en su pureza nuestro régimen constitucional. El Ejecutivo procuró que en ningún caso se diera el espectáculo del desconocimiento de Ayuntamientos electos para substituirlos por juntas de administración designadas por los Ejecutivos locales, situación que únicamente puede ser permitida en presencia de la más completa anarquía, equiparable tan sólo a la exigencia de obtener la desaparición de Poderes Locales en los Estados". (65)

Durante el Gobierno de Manuel Avila Camacho, al expedir-

(65) Ibid. pp. 456-457.

se el Plan Sexenal que fue el Plan Normativo de Gobierno, -
apuntó en su capítulo X diversos aspectos tendientes al forta
lecimiento del Municipio libre.

"A este respecto, el Partido de la Revolución Mexicana -
postula que la acción gubernamental debe tender:

II. A garantizar la institución del Municipio libre.

5. Dentro de los dos primeros años del sexenio se expedirá la Ley Orgánica del Artículo 115 Constitucional, con la tendencia de garantizar y fortalecer la institución del Municipio libre como base de las instituciones democráticas.
6. Se prestará apoyo a los Ayuntamientos a efecto de que puedan realizarse debidamente las funciones que tienen encomendadas - por razón de su propia institución". (66)

Asimismo, en el Capítulo III del Plan anterior, en materia de ingresos señalaba la urgente Reforma Constitucional a efecto de delimitar la competencia tributaria ante la Federación de los Estados o Municipios y establecer un sistema fiscal uniforme en toda la República.

Postulando en cuanto al crédito:

"Deberá adaptarse la Legislación sobre servicios públicos a las condiciones que permitan aumentar las actividades -

del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, - las seguridades sobre las inversiones de este Banco deberá - ser objeto de una Ley de Crédito Municipal para servicios públicos". (67)

El 10. de febrero de 1941, el Presidente Manuel Avila - Camacho emitió en la ciudad de Puebla un mensaje dirigido a - la Nación, en donde ratifica los principios contenidos en su programa, dedicando al Municipio lo siguiente:

"El clamor del pueblo pide también se le garantice el - uso de las libertades que consigna nuestra Constitución. Un Gobierno local debe dedicarse al mejoramiento de la vida espontánea y libre de la colectividad que administra. Para conseguir este fin, nada será más efectivo que respetar en cada caso la libertad de los Municipios. El Municipio en efecto, es el recinto de la existencia familiar del ciudadano. Las - autoridades municipales están íntimamente en contacto con las más minuciosas manifestaciones de la vida regional. La escuela, el mercado, la calle, el pavimento, el servicio de agua, la seguridad pública, la higiene de la comunidad, todo depende de la organización municipal. Y si ésta queda integrada - al capricho de las pasiones, si la falsifican autoridades espúreas, o si no corresponde a las aspiraciones de las familias congregadas en el seno de cada aldea, la colectividad se verá abandonada a la discordia, a la miseria y al infortunio moral.

En cambio, cuando la vida municipal es auténtica, cuando las autoridades que la dirigen son la genuina representación de la voluntad popular, entonces la paz existe, la concordia florece en todos los hogares y las disidencias se resuelven con el auxilio de la Ley. El resultado de todo ello es el progreso de cada región, y el conjunto, la grandeza de la República". (68)

Durante el período de gobierno del Presidente Miguel Alemán, en el sexenio comprendido entre los años 1946-1952, se reconoció que del adelanto y la calidad de los Ayuntamientos dependía el bien de la ciudadanía, reconociendo que aún no se había logrado dar la libertad y garantía al Municipio, siendo aspiración de su administración, lograr lo anterior, para de esta forma fortalecer y ennoblecer al Municipio definiéndolo como la forma de gobierno más directamente relacionada con la familia, el hogar y el individuo.

Dentro de los puntos pragmáticos que normaran el gobierno de Adolfo Ruiz Cortínez en relación al Municipio, manifestó el día 4 de julio de 1952, lo siguiente:

"Me empeñaré en superar nuestras prácticas políticas hasta conseguir la efectividad del Municipio libre, la permanencia de los Partidos Políticos, el respeto al sufragio y la igualdad política del hombre y la mujer". (69)

(68) Ibid. p. 460.

(69) Ibid. p. 463.

Además, dentro de estos puntos hizo ver la necesidad de la descentralización de la industria, lo que vendría a contribuir a dar un mayor nivel de vida a los Estados y por ende al Municipio.

El Presidente Gustavo Díaz Ordaz, desde su campaña a la Presidencia de la República sostuvo su preocupación acerca de la institución del Municipio, indicando que la democracia inicia en éste, en la elección del Ayuntamiento, debiendo preocuparse cotidianamente de los problemas que lo aquejan, manifestando en su discurso dentro de su campaña electoral en el puerto de Veracruz, que: "Si la convivencia social parte de la familia, la convivencia política parte del Municipio libre.

El Municipio libre es la base de nuestro sistema político; de su solidez depende en gran parte la solidez del Estado Mexicano, porque los Ayuntamientos se aglutinan y sirven en forma directísima a los intereses perentorios de las comunidades sociales; su organización debe ser escrupulosamente genuina y en ella deben caber las diferentes corrientes y grupos locales..." (70)

De lo cual podemos observar la definición política que pretendió imprimirle al Municipio este gobernante, de la que se desprendieron grandes avances para la administración pública regional.

Durante el mandato de José López Portillo hubo diversas reuniones a nivel nacional para tratar la problemática nacional, con la presencia de alcaldes y técnicos municipalistas, teniendo por objeto dichas reuniones dar un mejor nivel de vida a los Municipios, creándose diversos proyectos con buenas perspectivas municipales, pero que a final de cuentas la mayoría de ellos no se llevaron a la práctica.

El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, dentro de su actual administración ha manifestado como una necesidad urgente la descentralización de la vida nacional, manifestando que ésta sintetiza las aspiraciones políticas para avanzar de acuerdo a la sólida tradición federalista.

En su Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, ha dejado asentada su política de descentralización a través de las siguientes acciones: Desarrollo Estatal Integral, Fortalecimiento Municipal y la Reordenación de la Actividad Económica en el Municipio en el Territorio Nacional.

Desde el punto de vista teórico y pragmático -en nuestro concepto-, el actual gobierno ha sentido preocupación por vigorizar la figura del Municipio ante el creciente embate de las fuerzas de oposición, que se traducen en derrotas electorales.

En efecto, el Titular del Ejecutivo dentro de su filoso-

fía plantea:

"Fortalecimiento Municipal:

Para lograr un desarrollo estatal integral es necesario dar más vigor al Municipio, pugnando por su autonomía; fortaleciendo su economía y adecuando conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal.

La última reforma al Artículo 115 Constitucional establece los principios y atribuciones en que habrán de fundamentarse las acciones de los municipios; los gobiernos federal y estatal emprenderán acciones para fortalecer su capacidad de ejecución.

El fortalecimiento de la capacidad financiera municipal se logrará mediante diversos apoyos económicos a programas específicos, así como a través del impulso a su capacidad recaudatoria, de acuerdo con las prioridades estatales. Esto permitirá la mejor dotación de servicios básicos para la población, entre los que destacan: agua potable, alcantarillado, rastros, mercados y otros de infraestructura urbana; convirtiendo al Municipio en un verdadero promotor del desarrollo". (71)

2. LA SITUACION ACTUAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

Nuestro país a lo largo de su territorio contaba en 1966 con 2,357 Municipios o asociaciones de vecindad.

En cuanto a la movilidad de la división municipal en el país, hasta 1966 se mantuvo una política de disminución, ya que desde entonces la tendencia de ir aumentando el número de Municipios se ha mantenido. Sólo tres causas son las que pueden originar la creación de Municipios en alguna Entidad Federativa de la República Mexicana, que a saber son:

- a) Necesidad de disminuir una desmedida extensión territorial.
- b) Aumento de la población.
- c) Desarrollo económico.

Los requisitos legales para la erección de nuevos Municipios varían de una Constitución Estatal a otra, así como en las Leyes Orgánicas Municipales, pero de una manera general son los siguientes:

1. Elementos económicos que hagan posible su vida.
2. Determinado número de habitantes y poblaciones que integren el Municipio.
3. Razones sociales y políticas que lo ameriten.

Sin embargo, en la práctica constante, para complacer - los intereses económicos de determinados grupos políticos, se ha decretado el establecimiento de nuevos Municipios por las Legislaturas de los Estados, dejando los requisitos legales a un lado, originando así un desquiciamiento económico y social en nuestro sistema municipal, siendo ésta también una poderosa causa por la que podemos observar en la actualidad muchos Municipios que no debieran serlo, por no contar con los recursos indispensables para su sostenimiento, pues como se dice - en la Enciclopedia Espasa: "La perfección de la vida municipal exige que no se vea en los Municipios unas cuantas ruedas de engranaje con la central del Estado. Si esto fuere así, - los Municipios no tendrían personalidad ni relieve de ninguna clase, y resultarían gobernados desde el centro, lo cual vendría a entronizar la centralización y el uniformismo como consecuencia. El interés general exige que los Municipios tengan determinadas funciones que llenar, pero estas funciones - no deben obscurecer las que son propias de la vida municipal, por suponer la gestión de los intereses comunales, que en todo momento deben ser atendidos para que de la prosperidad de los miembros del Estado resulte lógicamente la grandeza del - todo". (72)

La política de aumento de asociaciones de vecindad en el país es patente cuando las estadísticas nos indican que en - 1976 nuestra República Mexicana contaba con 2,375 Municipios,

(72) Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana. Ed. Espasa Calpe, S.A., T. XXXVII, Madrid, 1967. pp. 323-358.

y el último dato estadístico con que se cuenta es que en la actualidad nuestro país cuenta con 2,377 Municipios. (73)

El 50% de nuestros Municipios actuales se enfrentan al problema de la pulverización municipal consistente en que las asociaciones cuentan con una población tan mínima que no se pueden desarrollar en ningún aspecto de su estructura. La población es raquítica cuando no excede de 2,000 habitantes.

En nuestra opinión, la planificación con base técnica para resolver los problemas locales de nuestras municipalidades se comienza a desenvolver de manera bastante improvisada hasta la década de los setentas, cuando la solución al problema municipal en México consiste en plantearlo correctamente, es decir, de manera planificada para que los estudios partan de la realidad, y buscar así soluciones prácticas.

Esta situación se ve confirmada por lo que dice Mario Colín en su obra El Municipio Libre: "El Municipio es uno de nuestros problemas fundamentales cuya resolución se ha ido retardando cada día más hasta hacernos pensar que no se ha entendido la trascendencia del problema en toda su amplitud. Olvidar al Municipio es olvidar a una de las partes fundamentales de ese gran todo que significa la República; y que en cambio, pensar en el Municipio significa atender los intereses de la gente más desvalida y que más necesita de la genero

sidad, de la comprensión y del estímulo de sus autoridades. -
 Porque ahí, en el Municipio, encontramos a la gente más buena
 y trabajadora y quizá a la parte más noble y desinteresada de
 nuestro pueblo. Prestarle atención al Municipio es uno de -
 los actos más trascendentes del más puro y limpio patriotismo,
 en el esfuerzo incesante de hacer de México un gran país". -

(74)

Igualmente, pensamos que otro de los problemas graves -
 con el que se enfrenta el Municipio mexicano, es el de su pe-
 nuria económica por no percibir ingresos fiscales suficientes
 para solventar su economía, lo que origina que para la ejecu-
 ción de obras y prestación de servicios públicos indispensa-
 bles, el Municipio tenga que pedir constantemente ayuda finan-
 ciera a la Federación y a las Entidades Federativas con las -
 cuales establece una relación de dependencia económica que -
 viene a negar la autonomía y vida municipal; de la misma mane-
 ra, el aspecto económico de los Municipios mexicanos deriva -
 de los propios elementos que la naturaleza o el hombre han -
 creado, por eso nuestros Municipios son pobres (pobreza que -
 se refleja en todos los aspectos de su vida) por contar con -
 una Hacienda Municipal precaria y nula de elementos que le -
 permita al Municipio desarrollarse adecuadamente, y ésto repi-
 to, por no contar con los ingresos fiscales suficientes que -
 les son asignados por las Legislaturas locales de acuerdo al
 Artículo 115 Constitucional.

Otro problema que viene a empeorar la economía municipal, es el éxodo del campesino a las ciudades o al extranjero como braceros, como consecuencia de la ausencia de garantías reales en todos los aspectos, a la falta de irrigación, crédito agrícola y comunicaciones efectivas.

Esta situación tan injusta la ha solapado la misma Federación, ya que en lugar de procurar mayores ingresos fiscales y de todo tipo a los Municipios, ha creado un sistema de auxilios para la ejecución de obras materiales en las municipalidades del país que se llevan a cabo, principalmente entre otras, a través de: el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOPRAS), que es la institución de apoyo municipal más importante, puesto que ha constituido el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal para otorgar préstamos a largo plazo, hasta 30 años, a los Municipios de escasos recursos con un interés bajísimo; Nacional Financiera (NAFINSA); Comisión Federal de Electricidad (CFE); Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH); INDECO, INFONAVIT. (75)

Aunque la coordinación fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios, durante su larga trayectoria iniciada en 1925 por la Secretaría de Hacienda, tenga entre otras razones, como la de reexaminar las bases de la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el fin de llegar a una mayor equidad fiscal, siempre le -

(75) Boletín Municipal del Centro de Estudios de Administración Municipal.
C.E.D.A.M. No. 8. I.N.A.P. Febrero de 1985.

ha dejado la peor parte a los Municipios que casualmente por no estar bajo un régimen de equidad fiscal se encuentran en una espantosa miseria; es más, aún el propio sistema fiscal del país ha condenado al Municipio a la pobreza, ya que además de estar estructurado sobre la base de un pequeño número de ingresos en privativos y un gran número de ingresos en participación, ha dispuesto que las Leyes Federales señalen participación precisa a favor de algunos Municipios; que estas mismas Leyes Federales encomienden a las Legislaturas locales señalar el por ciento de participación municipal, y que estas Leyes Federales y las locales no señalen participación alguna a determinados Municipios.

El Municipio se presenta como una realidad en la sociedad desde que el hombre toma conciencia de la necesidad que tiene de agruparse para poder conservar su especie y subsistir ante los embates de otras especies y de la naturaleza misma, situación por la cual en una primera aceptación se considera al Municipio como una prolongación familiar que al desembocar en unión de familias estructura la base de la organización política estatal. Políticamente, la forma de gobierno de nuestro país es el de un régimen federal con una sola soberanía y tres competencias o potestades distintas: 1) La Federal; 2) la Local, y 3) la Municipal, contenida en el Artículo 115 Constitucional; en este régimen la estructura político-administrativa fundamental es el Municipio.

Los Municipios mexicanos se pueden dividir en cuatro grandes categorías:

1. Rurales.....menos de 15 mil habit.
2. Semiurbanos.....15 mil a 50 mil habit.
3. Urbanos.....50,001 a 300 mil habit.
4. Metropolitanos.....más de 300 mil habit. (76)

La mayor parte de los Municipios del país realizan una vida comunitaria, a excepción de grandes ciudades como Guadalajara, Tijuana y Monterrey, donde la urbanidad misma desintegra las relaciones interpersonales. La comunidad municipal es la espontánea extensión de los intereses y afectividades familiares.

Actualmente, el sistema municipal adolece de otro gran problema que consiste en que en la mayoría de los Ayuntamientos, el alcalde centraliza sus decisiones sin tomar parecer a la comunidad, ya que es el único que nombra o destituye a los funcionarios municipales; esta actitud unilateral, además de ser una evidencia clara de abuso de poder, entorpece la continuidad en el desarrollo municipal y atenta contra la esencia democrática misma del Municipio.

Como tragedia nacional los caciques se han adueñado de muchos Ayuntamientos, aprovechándose de la ignorancia y pobre

za del pueblo, y de la falta de vías de comunicación para explotar arbitrariamente a los gobernados y hacer del Municipio un interesante botín. El caciquismo es fatal, porque produce angustia y desconfianza social; subasta de los puestos de representación proporcional y aumento de la miseria de la colectividad municipal. Por eso es urgente la moralización de nuestros funcionarios públicos, llamados hoy servidores, para que asciendan al Ayuntamiento ciudadanos honestos y capaces para que con su ejemplo, todos los mexicanos volvamos a tener confianza en nuestro sistema político y estar seguros que nuestros esfuerzos son útiles a nosotros mismos como parte de la Nación Mexicana.

La pobreza municipal es el motivo fundamental para mejorar la vida de los Municipios en toda su estructura y a lo largo del país de la centralización político-administrativa existente. Ante esta cruda realidad, la comunidad municipal se ve obligada a cooperar e integrar sus recursos para poder sobrevivir al cambio que exige nuestro progreso, sin embargo, con esta sola intención basta, ya que la comunidad municipal, además debe vencer problemas conflictivos en su interior como son: la ignorancia, el sectarismo político, la discriminación rural y la ambición.

Nuestro sistema municipal es realmente digno de admirarse, ya que ha sobrevivido a un pasado que casi lo destruye y se enfrenta sin caer vencido a un presente con insuficiente -

presupuesto, deficientes servicios públicos y exigua inversión para sus obras públicas, entre otras cosas.

Ante esta problemática municipal, Fernando Cámara Barbachano expone muy acertadamente: "La existencia de los diversos componentes socioculturales y los diferentes tipos y variedades de subculturas, constituyen los miles de miles de Municipios mexicanos, indica que el logro inmediato de una transformación a nivel nacional sería tanto difícil como casi imposible. Las situaciones y condiciones básicas como la geografía hostil, las miles de pequeñas y aisladas localidades, la dispersión del 50% de los habitantes, el analfabetismo estructural y funcional del 40% de la población, los ingresos mensuales del 60% de los jefes de familia, inferiores a seiscientos pesos, las agresivas e injustas diferencias de riqueza y bienestar, y la general falta de participación e indiferencia hacia la vida política a nivel local, estatal y nacional, crean grandes obstáculos para empezar. Por otra parte, la misma seriedad de estos problemas reclama programas inmediatos y de acción múltiples. Los proyectos de desarrollo tendrán que ser referidos al incremento masivo en la producción, y se proyectaría un auténtico despegue y esfuerzo conjunto hacia el mejoramiento del individuo, al cambio constante de contenido y configuración de los Municipios, y a la transformación del sistema de formas de relaciones sociales diferenciadas.

Sin embargo, debemos reconocer que las condiciones económicas y socioculturales necesarias y requeridas para adquirir tal propósito no existen prácticamente en los componentes rurales y muchos suburbanos. Considero, por otro lado, que hay una clase de hambre de mejorar, tanto en la esfera tecnológica como en la ideológica, pues la insatisfacción, las deficiencias y los desajustes son comunes en todos los segmentos de nuestra estructura social. Se buscan constantemente las mejoras económicas, sociales y culturales; pero, ahora, no se trata de conservar lo que se tiene sino de cambiar y producir más. Si el futuro de la Nación implica la acción de gobernantes y gobernados, todo aquel que se defina o identifique como mexicano habrá de ser responsable. Sólo mexicanos conscientes o no de ser, pero sí responsables de su hacer.

Los planificadores del México contemporáneo, quienes a menudo han enunciado la meta del desarrollo económico y de la integración sociocultural, disponen ahora de medios más efectivos que sus predecesores para llevar a cabo esta tarea de manera ordenada sin violencia y con modos menos traumatizantes e indignos para los mexicanos. Así, los incrementos masivos de producción, que resultan fundamentales, pues nuestras carencias son todos los órdenes, obligarían a reformas constitucionales. Del mismo modo, incrementos sustanciales de producción de bienes serían imposibles sin la modificación de la fracción II del Artículo 115 Constitucional, en cuanto a extender las participaciones federales, o transformar el propio

Artículo respecto a lo que debe ser un Municipio. En este apartado, además de la mayor capacitación escolar y técnica para los residentes en los Municipios mexicanos, la reducción significativa de miles de sitios y asentamientos como localidades dispersas y la junta o congregación de cientos de Municipios, sugiérense como estrategia del futuro. Particularmente, desaparecerían unas 25,000 localidades con menos de 500 habitantes y unos mil Municipios con menos de 5,000. Económica, social y políticamente, estas unidades son espúreas. Y aún hay más Municipios con menos de 50,000 pesos anuales en su presupuesto. ¡Y hay más de 500 con menos de 5,000 pesos!, están incapacitados para ofrecer y mantener los servicios públicos y administrativos, razón por la que, legalmente cuando menos, fueron creados. A nuestro entender, los funcionarios municipales deben ser pagados por sus servicios y hechos personales de sus obras o de su inercia; así también deberían ser escogidos por su conocimiento especializado y no por elección enajenada. Los Estados de Oaxaca, Puebla, Veracruz, Jalisco, Chiapas, Yucatán, Tlaxcala e Hidalgo, son regiones que demandan reformas trascendentales en la organización y gobierno de sus pobladores. Dos millones de jóvenes sin tierras en las áreas rurales, uno en los pueblos sin productivo inmediato y otros dos en las ciudades, no es sólo explosión demográfica, sino dramático hecho económico y eventualmente, sangriento fenómeno político". (77)

(77) JIMENEZ Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge. Los Municipios de México. Ed. Dirección General de Publicaciones de la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Sociales, Edición primera, México, - 1978. pp. 73-76.

2.1 EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO

El orden jurídico municipal se establece a través de cuatro niveles de ordenamiento:

- a) En el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que crea al Municipio con carácter de institución, quedando asentadas las bases sobre las cuales las Constituciones de las Entidades Federativas estructurarán su régimen municipal, así como los principios políticos que deben inspirarlo.
- b) En las 31 Constituciones de las Entidades Federativas, las cuales establecerán el número, denominación y límites de sus Municipios; la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación o supresión de un Municipio; el patrimonio y la Hacienda Pública; la integración, elecciones, instalación y duración de los Ayuntamientos y, en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los Ayuntamientos como de las dependencias municipales, así como la distribución de competencias entre los órganos estatales y los Municipios de acuerdo a la Constitución Federal.
- c) Las Leyes Orgánicas Municipales, también llamadas en algunos casos Códigos Municipales, tienen su base en las Constituciones Locales y son expedidas por los Congresos Estatales; estas normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal y se refieren al funcionamiento, facultades y obligaciones de los presidentes municipales, síndicos, regidores; la integración de comisiones y ramos de la administración municipal cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del Ayuntamiento, la suplencia o inhabilitación de sus miembros; las divisiones del territorio municipal y sus poblados; órganos -

auxiliares o de colaboración del Municipio (Consejos, etc.) las principales dependencias de la administración municipal (Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, etc.); las condiciones para contratar, realizar empréstitos, adquirir o enajenar bienes.

También establece la Ley Orgánica Municipal lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, las sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos, las condiciones y facultades para celebrar convenio de coordinación con otros Municipios, con el Estado y la Federación.

d) Reglamentos Municipales, que se expiden en el ejercicio - reglamentario municipal, atribuido en forma exclusiva a los Ayuntamientos, y los cuales varían de acuerdo a las - necesidades del Municipio, pero en forma general se pueden agrupar en cuatro tipos:

1. Los que establecen y regulan la organización administrativa del Municipio. Ejem., el Reglamento Interior de Trabajo.
2. Los que establecen y regulan la organización y el funcionamiento de los servicios públicos municipales. - Ejem., Reglamento Interior del Municipio.
3. Los que establecen y regulan la organización y el funcionamiento de los servicios públicos municipales. - Ejem., Reglamento de Rastros.
4. Los que establecen y regulan las actividades de los - particulares para el buen desarrollo de la comunidad. Ejem., Reglamento de Tintorerías y Planchadurías.

Se ha dicho que el Municipio es creado con carácter de -
institución por el Artículo 115 de la Constitución Política -
de los Estados Unidos Mexicanos y cuyo texto vigente es el -
siguiente:

TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen -
interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, -
Popular, teniendo como base de su división territorial y de -
su organización política y administrativa, el Municipio Libre
conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de -
elección popular directa y no habrá ninguna autoridad in-
termedia entre este y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los
Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no
podrán ser reelectos para el período inmediato.

Las personas que por elección indirecta, o por nombramien-
to o designación de alguna autoridad desempeñan las funciones
propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación -
que se les de, no podrán ser electos para el período inmedia-
to. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan

el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley.

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la

cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las Leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las Leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federa-

ción, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto 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.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectiu

vos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano

que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario siempre que no hubiere estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elec-

ción de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior". (78)

Las características del Municipio de acuerdo a la literalidad del Artículo 115 Constitucional, son:

1. Ente con personalidad jurídica.
2. Régimen propio.

(78) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

3. Patrimonio y libre disposición de su Hacienda.
4. Administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa sin intervención alguna de autoridad intermedia entre él y el Ejecutivo local.
5. Con el principio de no reelección inmediata.
6. Hacienda formada con las contribuciones dispuestas por las Legislaturas locales.

Por otra parte, los Municipios en la realidad mexicana - están impedidos de disponer libremente de su patrimonio (el - cual se reduce a los ingresos fiscales olvidándose los demás bienes municipales) por las múltiples trabas que las Legisla - turas locales disponen en las Constituciones de las Entidades Federativas en virtud del derecho que tienen de disponer de - cuales contribuciones participarán los Municipios, lo cual se traduce en una autonomía ficticia municipal, ya que el Muni - ci - pi - o será verdaderamente autónomo y libre cuando él mismo dis - ponga cuales son sus ingresos para cumplir su finalidad seña - lada en la Constitución; mientras tanto, es obvio observar la miseria en que las Legislaturas locales todavía no precisan - cuales son los ingresos que le corresponden a los Municipios, limitándose sólo a restringir terriblemente los ingresos muni - ci - pi - ales, es por esto, que el sistema de dejar a la Legisla - ra local la función de señalar los ingresos municipales se - contrapone con la autonomía y libertad de los Muni - ci - pi - os mexicanos, pues como dice Hans Kelsen: "La autonomía municipal - equivale a la administración democrática. A administración - de los administrados por sí mismos o por la corporación por -

ellos elegida". (79)

Por otro lado, la Constitución establece como principio político básico de las entidades integradas en una Federación el de la libertad municipal, que por no estar comprendida en una definición se traduce en un régimen descentralizado; ya que junto al régimen jurídico federal y estatal se encuentra el municipal con un contenido de normas propias válidas sólo en su competencia, la cual sin embargo es muy reducida por la centralización política existente en nuestro país, la cual restringe en todo el sentido de la palabra la libertad municipal.

Además, aunque la Constitución reconoce la personalidad jurídica municipal, es decir, la capacidad de gozar y ejercer derecho y obligaciones por parte de los Municipios, así como la de contraer obligaciones y tener un patrimonio propio; sin embargo, por no establecer los requisitos necesarios para adquirir dicha personalidad, los Estados se reservan el derecho de determinarlos, lo cual ya no hace tan libre a los Municipios.

Por lo que se refiere al patrimonio propio municipal, es cuestionable, ya que las Legislaturas locales determinarán las contribuciones con las que se formará la Hacienda Municipal.

(79) KELSEN, Hans. Citado por Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales. Ed. por la Dirección General de la U.N.A.M., México, 1985. - p. 80.

pal, la cual es parte importante del patrimonio de los Municipios. Esta situación nos lleva a afirmar que el Municipio sin discusión alguna está subordinado económicamente al Estado y que el Municipio es libre sólo en el texto constitucional, ya que si no se es libre económicamente, jamás se será libre políticamente y en ningún aspecto, y mucho menos poder hablar de tener un patrimonio como el caso de nuestros Municipios.

2.2 FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS

Las facultades y atribuciones del Municipio que constituyen su competencia propiamente dicha y que son materializados por el Ayuntamiento, son:

1. Facultad de iniciativa de leyes ante la Legislatura local.
2. Administrar los bienes del dominio público y privado del Municipio.
3. Desarrollar armónicamente las diversas zonas que integren el Municipio, tanto la urbana como la rural, en relación con los recursos disponibles, así como integrarlas en planes de desarrollo regional, estatal o federal en base a una adecuada planificación.
4. Zonificar las diversas áreas urbanas en distritos o zonas para que cada una cumpla su función. Ejem., zona residencial, zona comercial, zona industrial, zona escolar, etc.
5. Preservar la seguridad pública a través del establecimiento

to de un competente cuerpo de policía, de bomberos, servi
cio médico, de emergencia, limpia, tránsito, etc.

6. Determinar los servicios públicos así como las normas re-
lativas a su prestación, organización y desarrollo. Ejem.
alumbrado, agua potable, alcantarillado, pavimentación, -
etc.
7. Promocionar económicamente su localidad.
8. Fomentar la educación en sentido general y en todos los -
niveles y formas.
9. Preparar el presupuesto de egresos o ingresos, así como -
la cuenta pública, contratar empréstitos, recaudar y admi
nistrar ingresos. Es más que sabido que toda esta activi
dad hacendaria la lleva a cabo el Municipio sujetándose a
la aprobación de las Legislaturas locales, lo que demues-
tra una invasión clara de su competencia.
10. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción polí-
tica y gubernativa tanto de la Federación como estatales;
por ejemplo, elecciones, censos, servicio militar, mate-
ria de trabajo (de acuerdo a la Ley Federal de Trabajo).
11. Estimular el esparcimiento entre los habitantes, así como
el espíritu cívico y la solidaridad, a través de la cons-
trucción de parques públicos, etc.
12. Preservar la salud tanto de sus habitantes a través de la
creación de hospitales. Establecimiento de campañas de -
vacunación, etc., como la de sus cosechas y demás elemen-
tos integrales de su estructura.
13. Llevar a cabo las obras públicas municipales, construcción
de toda clase de obras municipales, incluidos los edifi-

cios de la administración local o del Ayuntamiento.

Así como el Ayuntamiento tiene amplias facultades, también tiene restricciones y que pueden ser, según Agustín Montaño, las siguientes:

1. Ejercer atribuciones o facultades que la Ley no le concede expresamente.
2. Rehusar el cumplimiento de las obligaciones que la Ley impone.
3. Desobedecer órdenes superiores y desconocer a los poderes estatales o federales.
4. Dispensar a alguno de sus miembros o empleados municipales, del cumplimiento de sus obligaciones o de las responsabilidades en que incurran éstos. (80)

3. LA ORGANIZACION MUNICIPAL

La mayoría de los Municipios del país se organizan territorialmente hablando en su interior por disposición de sus Leyes Orgánicas Municipales, en:

- a) Cabeceras municipales.
- b) Asiento del Ayuntamiento.

(80) MONTAÑO, Agustín. Manual de Administración Municipal. Ed. Trillas, México, 1978. p. 10.

- c) Delegaciones, Secciones o Comisariías (y dentro de éstas, en: Comunidades, Rancherías, Ranchos, Pueblos, Ciudades, etc.)

Otros, como el caso de Chiapas, se organizan en tipos de acuerdo a su importancia, llamados Municipios de primera, de segunda y de tercera.

En teoría, los sistemas político-administrativos, conforme se puede estructurar el gobierno de los Municipios, pueden ser:

1. Administración por las autoridades centrales.
2. Administración centralizada con nexos entre la centralización y el Municipio.
3. Administración autónoma.

En México, por el contenido del Artículo 115 Constitucional, el gobierno municipal se estructura en base a una administración autónoma dentro de la cual pueden surgir variantes como la unipersonal, colegiada o alguna otra que se adecue al principio de la autonomía, ya que de acuerdo con García Oviedo, "La autonomía local es la escuela de la ciudadanía, ya que entraña la práctica actuación en los asuntos públicos de todas las clases sociales y prepara como verdadero plantel de hombres públicos, la constitución de los núcleos que ha de -

regir en definitiva los destinos del Estado". (81)

La estructura y funcionamiento de la mayoría de los Municipios del país, en la actualidad está organizada por la vieja organización de los calpullis.

Por las características de idiosincrasia, culturales y territoriales entre otras, no se han podido organizar los Municipios homogéneamente para responder al cambio que demanda nuestro progreso, tanto a nivel estatal como a nivel federal.

En lo interno, los Municipios no presentaron una departamentalización homogénea, sin embargo, presentan una estructura, más o menos general, como la siguiente:

PRESIDENCIA MUNICIPAL

<u>SINDICOS</u>	<u>ORGANOS CONSULTIVOS</u>	<u>ORGANOS DE COLABORACION</u>	<u>REGIDORES</u>
-----------------	----------------------------	--------------------------------	------------------

El órgano municipal por excelencia y que es contemplado por la Constitución Federal, es el Ayuntamiento, electo en forma popular directa, variando el número de sus miembros de acuerdo con la densidad de población, señalada en las Leyes de cada Estado.

Dicho órgano, el Ayuntamiento, al ser desarrollado amplia

(81) GARCIA Oviedo, Carlos. Tratado Elemental de Derecho Social.
Ed. Suárez, N.E., Madrid, 1934. p. 62.

mente por las Leyes Orgánicas municipales se compone de la siguiente manera:

1. Como órgano deliberatorio y de decisión municipal, que materializa finalmente su función en normas de observancia general denominadas bandos y ordenanzas.
2. Con el encargado de ejecutar las ordenanzas, así como de imponer las decisiones o acuerdos tomados por los miembros del Ayuntamiento, llamado Presidente Municipal, y que entre sus principales funciones se encuentran:

"- Cumplir y hacer cumplir la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos municipales y las resoluciones de Ayuntamiento.

- Realizar a nombre del cabildo, todos los actos necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.
- Informar anualmente a la población de la situación que guarda la administración municipal, detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos.
- Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación sea exclusiva del Ayuntamiento.
- Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento.
- Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad solamente en caso de empate.

- Convocar al Ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos importantes lo motiven o lo soliciten por lo menos la cuarta parte de sus representantes.
- Celebrar a nombre del cabildo y por acuerdo de éste, todos los actos que sean necesarios para el despacho de los negocios administrativos y también los servicios públicos.
- Ordenar la publicación de Leyes, reglamentos y demás disposiciones de la observancia general o concernientes al Ayuntamiento, ya sean federales, estatales o municipales.
- Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de Secretario, tesorero y a los representantes del Ayuntamiento en las divisiones del territorio municipal.
- Cuidar que los órganos administrativos municipales se integren y sean de acuerdo con la legislación vigente.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo lo necesario para mejorar sus funciones.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.
- Vigilar el cumplimiento de los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.
- Someter a nombre del Ayuntamiento al Ejecutivo estatal, la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo.
- Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias así lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad públicas.

- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda pública municipal, y que la inversión de los fondos se haga en estricto apego al presupuesto.
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas, los que, de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán distintos.
- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del Artículo 130 Constitucional y sus reglamentos.
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.
- Visitar los poblados del Municipio por lo menos una vez al año.
- Solicitar autorización del Ayuntamiento para ausentarse del mismo por más de quince días.
- Informar al Ayuntamiento una vez al año del estado que guardan los negocios municipales.
- Las demás que le otorguen las Leyes y reglamentos vigentes".

(82)

3. Con los regidores, que por lo general son tres y que son también empleados o servidores públicos municipales, encargados principalmente de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos; analizando las Leyes Orgánicas Municipales se desprenden las facultades y obligaciones de los regidores que más frecuentemente se presentan sin ser comunes en -

todos los casos debido a las circunstancias del Municipio a servir; éstas pueden ser:

- "- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento, - participando en las discusiones con voz y voto.
 - Desempeñar las comisiones que les encomienda el Ayuntamiento, informando a éste de sus resultados.
 - Proponer al cabildo los acuerdos que deban dictarse para el mejor funcionamiento de los servicios municipales, cuya vigilancia les haya sido encomendada.
 - Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el cabildo, informando periódicamente de sus gestiones.
 - Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal o alcalde, en el orden de preferencia numérica en que hayan sido electos.
 - Las demás que les otorguen las Leyes Orgánicas Municipales, los reglamentos de servicios públicos municipales, las circulares y demás ordenamientos que les asignen el alcalde o bien el propio gobierno municipal". (83)
4. Con un Síndico Procurador por lo menos, encargado de vigilar los aspectos financieros del Ayuntamiento, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente; realizando ocasionalmente funciones de Ministerio Público en los Municipios donde no existen éstos, y sus principales funciones son:

"- La procuración, defensa y promoción de los intereses -

municipales

- La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- La revisión y firma de los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.
- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hacer que se presente con oportunidad al Congreso local la cuenta pública.
- Legalizar la propiedad de bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles de la Presidencia Municipal, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.
- Asistir a las sesiones del Ayuntamiento o cabildo y podrá participar en las discusiones con voz y voto.
- Fungir como agentes del Ministerio Público en los casos en que en el Municipio no exista éste, o bien, como auxiliar de estas funciones en caso de que exista.
- Las demás que le otorguen las Leyes y reglamentos vigentes". (84)

Organos Consultivos.- Las Leyes municipales pueden establecer órganos consultivos que auxilien al Ayuntamiento en el desempeño de sus labores. Así tenemos comités de planificación, de auxilios y otros análogos.

(84) Ibid. p. 33.

Organos de Colaboración.- Sin interferir con sus funciones, los Municipios pueden auxiliarse para la realización de sus fines sociales de la acción privada. Las juntas de mejoramiento cívico y material, quedan incluidas en esta categoría de actividades.

Existen además otros servidores públicos municipales, de menor jerarquía y que además no son designados por medio del voto popular, sino que más bien los puede designar el Ayuntamiento a propuesta del Presidente, y que pueden ser generalmente los siguientes:

- * El Secretario Municipal: que es el jefe inmediato de las oficinas de la Presidencia Municipal; se encarga de despachar y/o autorizar todos los asuntos que competen al Ayuntamiento, este servidor municipal puede ser nombrado de entre los regidores.
- * El Tesorero Municipal: es la única persona del Ayuntamiento que puede manejar los ingresos municipales.
- * El Secretario del Ayuntamiento: esta persona es designada por el Ayuntamiento a propuesta del alcalde, y tendrá a su cargo las oficinas y el archivo del Ayuntamiento.
- * El Delegado Municipal: puede ser Delegado o Subdelegado Municipales, son reconocidos como gente auxiliar que representan la autoridad civil en los poblados foráneos de los Municipios.
- * El Jefe de Policía: en cada Municipio debe existir un cuerpo de policía municipal, cuyo jefe dependerá del Presidente Municipal. Por excepción, en el Municipio que corresponda

a la capital del Estado, el jefe de la policía dependerá - directamente del Gobernador de la entidad de que dependa.

- * Administrador del Registro Civil: esta oficina será el lugar donde se autentifican los actos relacionados con el estado civil de las personas; las oficinas del Registro Civil son dependencias del alcalde, pero del nombramiento del Administrador u Oficial del Registro Civil corresponderá al - Ejecutivo del Estado realizarlo.

Por otra parte, los requisitos y condiciones que deben - reunir para poder formar parte de un Ayuntamiento están co - rrectamente especificados en la Ley municipal.

Los miembros del Ayuntamiento son electos popularmente, excepto los casos en que el Presidente Municipal es electo - por el mismo Ayuntamiento entre sus propios miembros; asimis - mo, por cada uno de los miembros del Ayuntamiento se elige un suplente.

Los Ayuntamientos tienen muy grandes responsabilidades, por eso es necesario que sus integrantes entiendan su cometi - do al servicio de la colectividad; de que manejar honestamen - te los fondos públicos, satisfagan efectivamente los servicios públicos y de que resuelvan los problemas con bases técnicas, entre otras cosas.

Es importante señalar que por mejor intencionado que sea el gobierno municipal, si la comunidad no colabora con él par

ticipando ampliamente, no podrá cumplir sus objetivos.

Como ya se ha dicho, el problema municipal no puede estar desvinculado de los problemas generales del país, la democracia nacional mexicana, por eso debemos pugnar por una institución municipal eminentemente democrática. Ya lo dijo el Presidente De la Madrid durante su campaña electoral: "No basta que fortalezcamos a los gobiernos de los Estados para poder cumplir las metas del desarrollo integral en su aspecto político, en su aspecto económico y en su aspecto social; debemos impulsar a la institución del Municipio Libre, otorgándole más facilidades, y con ellas, más recursos para que asuma su responsabilidad. De otra forma, el gobierno municipal se vuelve un ejercicio de frustración en vez de ser un ejercicio de democracia y un ejercicio de gobierno eficaz. Nuestro Municipio es todavía un ideal incumplido de la Revolución Mexicana. Es una de las formas de organización política y administrativa a la que no le hemos podido dar la vida, el vigor y la trascendencia que debe tener". (85)

Las Delegaciones Municipales se administran por tres funcionarios nombrados y removidos libremente por el Ayuntamiento que integran una Junta Municipal y que preside un Comisario o Delegado.

Para ser funcionario municipal, además de llenar los re-

(85) Discurso durante la campaña presidencial. Publicado en el Diario El Nacional, 23 de marzo, 1982.

quisitos constitucionales y estatales, se deben llenar los - requisitos estrictamente locales como el de residir determinado tiempo en la localidad, no ocupar cargos federales, estatales o militares, no tener lazos de consanguinidad con otros - funcionarios del Municipio, etc.

El Ayuntamiento funciona ordinariamente en sesiones celebradas cuando menos una vez por semana, y extraordinariamente cuando el Presidente Municipal o los Regidores lo consideren conveniente y convoque a sesiones; tanto las sesiones ordina- rias como las extraordinarias requieren para su celebración - más de la mitad de sus miembros; las votaciones generalmente se toman por mayoría.

Para mejor funcionamiento de los asuntos municipales, se han establecido en algunas municipalidades las comisiones for madas de varios Regidores y otros funcionarios del Municipio dedicados a atender un ramo específico de la administración - municipal.

Las ausencias temporales de los miembros titulares del - Ayuntamiento se cubren con los suplentes correspondientes. - Las ausencias definitivas son suplidas de la siguiente manera:

1. Si se dan dentro de la primera parte del período, se con- vocarán elecciones extraordinarias.

2. Si son en la última parte del período, los miembros del Ayuntamiento los nombrará el Ejecutivo Local o la Legislatura del Estado.

Los Municipios de todo nuestro país, por razón de su organización, enfrentan una consecuencia trascendental, que es el tener limitadas sus atribuciones en relación a las estatales y federales, ya que en materia financiera no tienen la suficiente libertad para manejar sus recursos por causa de que las Legislaturas locales definen claramente cual es la Hacienda Municipal, y cuando la definen la hacen en base a necesidades del Municipio apreciadas subjetivamente por sus autoridades. Es más, la propia Constitución no determina claramente cuáles son las otras atribuciones del Municipio, siendo las Legislaturas locales las que lo hacen.

Generalmente, los Municipios no cuentan con el personal preparado para responder a las responsabilidades que exige el Municipio.

El modelo nacional de organización de Municipios debe basarse en la regla general que el Municipio puede y debe realizar las mismas funciones que la Federación, que en el plano administrativo se traduce en la prestación de servicios públicos, promoviendo, dirigiendo y coordinando el desarrollo económico, político y social de la comunidad, explotando adecuadamente y en forma racional los recursos naturales, financieros, industriales, comerciales, artesanales, turfsticos, etc.

Ya que el Municipio va a funcionar de manera similar que la Federación, estará capacitado para soportar una verdadera descentralización administrativa y promoción económica.

3.1 EL PATRIMONIO MUNICIPAL

El Patrimonio del Municipio estará integrado por:

- a) Ingresos municipales, que comprenden los impuestos del Municipio fijados por las Legislaturas estatales; derechos y productos que derivan de prestar servicios o de aprovechar bienes del Municipio; empréstitos contratados por el Municipio con la aprobación previa de la Legislatura estatal correspondiente. No incluyendo los derechos y productos municipales, las demás formas de allegarse de ingresos parte de los Municipios son una clara prueba de la limitación a la administración libre de la Hacienda municipal dispuesta por nuestra Carta Magna.
- b) Bienes municipales. Los bienes con los que cuenta el Municipio son de dos tipos:
 - 1. Bienes del dominio público, como serían: los muebles destinados a un servicio público, los de uso común, los monumentos, las piezas históricas, los bienes cuyos productos estén dedicados a sostener los servicios públicos.
 - 2. Bienes del dominio privado, son los que le pertenecen en propiedad, no previstos en el párrafo anterior, y los que en lo futuro ingresen a su patrimonio.

Por otro lado, los egresos municipales son previstos en

el presupuesto de egresos en el Municipio. Dicho presupuesto lo elabora el Ayuntamiento con aprobación de las Legislaturas locales; esta situación es una evidencia más de la violación que se ejerce por la entidad federativa sobre la libertad municipal, específicamente en su ramo administrativo.

3.2 RELACIONES ENTRE EL MUNICIPIO, FEDERACION Y ENTIDADES FEDERATIVAS

En las relaciones que se desenvuelven entre la Federación y el Municipio, así como entre Entidad Federativa y Municipio, impera un principio que tiene aplicación de regla general: - De que mientras más importante, económica y demográficamente, sea un Municipio, más relaciones estrechas tendrá con la Federación o Entidad Federativa y, por el contrario, mientras menos importante sea el Municipio, más lejanas serán sus relaciones con la Federación y Entidades Federativas. Esta situación cierra el círculo vicioso de la precaria situación municipal, ya que por un lado tenemos la mayoría de los Municipios del país en la miseria total por no poder cumplir su cometido constitucional, en virtud de que la Constitución reserva el - derecho de determinar los ingresos municipales a las Legislaturas locales; esta realidad se traduce en Municipios débiles y sin importancia alguna, tanto en lo económico como en lo - demográfico (ya que sus habitantes se ven obligados a emigrar a las grandes ciudades en busca de fuentes de ingreso), originándose así, automáticamente, relaciones mucho muy lejanas -

entre estos Municipios, que con esta situación se deterioran más en toda su estructura. Esta realidad nos demuestra que - hasta 1982 el Municipio mexicano estaba condenado a su destrucción por el mismo hecho de ser Municipio.

Ya que de acuerdo al Artículo 115 Constitucional, el Municipio es la base social y política de los Estados que integran la Federación, la situación de abandono en que se encuentran, niega este principio político de la Revolución, pues lo que le interesa al Municipio debe interesarle a la Federación y así siempre estarían entrelazados constantemente a través - de un sinnúmero de relaciones políticas, económicas, sociales, etc.; y jamás se daría el estado de abandono municipal.

Para que verdaderamente se pueda afirmar que el Municipio es la base de la estructura social y política de la Federación, ésta debe mantenerlo vivo económicamente aportándole ayuda financiera directa o indirecta, a través de mayor participación en impuestos federales; subsidios que conceda el gobierno federal a los Municipios; relación de obras públicas - en cooperación y colaboración con los Municipios; y otorgamiento de créditos a largo plazo y con bajas tasas de intereses, que pueden ser invertidos en obras públicas de naturaleza autoliquidable. Y a través de asistencia técnica que pueda consistir en:

a) Establecimiento de escuelas de administración pública.

- b) Formación de funcionarios municipales.
- c) Creación de centros orientadores en todos los sentidos - (jurídico, político, administrativo y social para los Municipios).

Las entidades federativas también están obligadas a mantener vivos a los Municipios, pero sin mermar su independencia y autonomía, sin embargo, las autoridades estatales interviene constantemente en el régimen municipal, de manera específica en los siguientes rubros:

- a) En materia política, ya que las entidades federativas controlan políticamente a los Municipios en virtud de que las Constituciones estatales conceden a sus gobiernos la facultad de inspeccionar constantemente los Municipios, así como la de suprimir los Ayuntamientos que no cumplan su cometido.
- b) En materia electoral, a través de sus Legislaturas locales por el propio gobernador, los cuales por disposición de las Constituciones de las entidades federativas están facultados de calificar las elecciones de los Ayuntamientos.
- c) En materia financiera, a través de sus Legislaturas locales que por disposición de las Constituciones estatales tienen la facultad de dictar la-Ley de Ingresos de los Municipios, aprobar el presupuesto de egresos municipal, revisar su cuenta anual, autorizar la contratación de empréstitos y aprobar los actos de dominio que celebran las autoridades municipales.
- d) En materia legislativa, ya que algunas Constituciones esta

tales contienen disposiciones que someten a revisión las ordenanzas municipales a las Legislaturas locales.

Esta intervención estatal limita y niega la libertad de los Municipios, ya que éstos están supeditados a las entidades federativas.

3.3 LOS SERVICIOS PUBLICOS Y LOS CONTRASTES MUNICIPALES

La relación que existe entre Municipio y los servicios públicos que presta, es la siguiente:

- a) Cuando mayor es el tamaño de la localidad municipal, mayor es el número de servicios de que dispone, las localidades de mayor concentración son las mejor equipadas.
- b) Cuando menor es el tamaño de la localidad municipal y mayor su aislamiento geográfico, menor será el número de servicios con los que cuenta.
- c) Cuanto mayor es el ingreso per cápita de la localidad municipal, mayor es el número de los servicios públicos de los que dispone.
- d) El número de servicios públicos disponibles no tiene relación alguna con el número de industrias con las que cuentan los Municipios.
- e) Cuanto menor es el número de ocupaciones manufactureras en el Municipio, mayor es el número de servicios públicos con los que se cuentan.

- f) Las localidades municipales compuestas por pobladores jóvenes tienen un número de servicios públicos menor que las poblaciones compuestas por poblaciones adultas.

Esta realidad nos demuestra la desigualdad material que existe entre el campo y la ciudad, producto mismo de las directrices económicas y políticas nacionales; este problema de los servicios públicos municipales es de carácter político, fundamentalmente por las siguientes razones:

1. El mayor volúmen de las inversiones en obras públicas siempre ha correspondido al Gobierno Federal.
2. El gasto administrativo de las entidades federativas se caracteriza por una tendencia inflacionaria, mientras que el del Municipio es altísimo, produciéndose que los Estados y Municipios tiendan a gastar cada vez menos en obras públicas, y que la única fuente de financiamiento importante de servicios públicos sea la Federación, lo cual revela la evidente política económica nacional centralizada que padecemos, que al traducirla al sistema político origina un gobierno federal poseedor de un poderoso instrumento de control sobre las entidades federativas y, en especial, sobre los Municipios.

Por otro lado, trataremos de manifestar algunos de los contrastes municipales que reflejan la falta de planeación municipal y otros problemas que debilitan el fortalecimiento municipal: el Ayuntamiento de Guadalajara maneja un presupuesto de 1,361 pesos por habitante, y el de Mérida de 5,002, mientras que el de San Lorenzo, Oaxaca, de 2.40. El Ayunta-

miento de Hermosillo tiene un empleado por 216 habitantes, - Malinaltepec y Alcozauca, en Guerrero, deben atender respectivamente 2,048 y 4,571 habitantes por empleado.

La concentración es impresionante: en materia industrial: 31.30% de la actividad concentrada en el Distrito Federal, - 20% en 14 Municipios metropolitanos, el 50% restante en 24 de los 2,377 Municipios y seis de ellos concentran el 10% de la producción total.

La extensión territorial y densidad de población presentan también diferencias notables: Municipios cuya superficie es superior a la de entidades federativas completas: Ensenada, Baja California, es de 13.3 veces mayor que el Estado de Tlaxcala, 10.5 veces mayor que Morelos y 34.5 veces mayor que el Distrito Federal. No obstante, tiene una densidad de 3.9 habitantes por Km².

Netzahualcóyotl, que está tan cerca de la Ciudad de México, contiene 7.4 veces la población de Baja California Sur, - 7.8 veces la de Quintana Roo y 3.2 veces la del Estado de Aguascalientes.

Algunos Municipios del país tienen posibilidades de expansión industrial, otros tienen como única opción mejorar sus actividades agropecuarias y otros Municipios que tuvieron hace decenios un gran auge económico se han convertido en pue

blos fantasmas con origen y sin destino como sería el caso de los Municipios mineros del Estado de San Luis Potosí.

El Estado de Baja California Norte tiene cuatro Municipios; Oaxaca tiene 575.

El déficit en los servicios es alarmante: el 33% de los Municipios carece de agua potable, el 57% de drenaje y el 30% de energía eléctrica.

3.4 EL DESARROLLO MUNICIPAL

Si entendemos el desarrollo municipal como un proceso de cambio de toda la estructura económica, social y política de los Municipios como parte integrante de una región y del país mismo, debemos conocer con que contamos en cada una de sus entidades, cuáles son sus recursos naturales y humanos, así como sus condicionantes históricos-culturales y sus aspectos económicos-estructurales, para poderles aplicar en cada caso el programa de desarrollo más adecuado para sacarlos de una vez por todas de la miseria y atraso que subsisten, acabar con su dependencia política con los centros de decisión, así como de la dependencia económica que guardan con las metrópolis. Para que los Municipios se erijan como un poder que subsiste por sí mismo, caracterizado por tener una Hacienda fuerte económicamente y una serie de mecanismos que garanticen la buena calidad de los servicios públicos, entre otras cosas.

A este desarrollo municipal se le contraponen entre otras cosas, además el financiamiento limitado, el crecimiento de la deuda municipal, la irracionalidad en la localización y expansión de la industria, la falta de planeación en todos los aspectos, la falta de datos, la existencia de datos falsados o equívocos que se presentan como verdaderos, la falta de coordinación en la tarea de promover el progreso nacional y la falta de participación en la vida comunitaria.

El hecho de que los Municipios del país no cuenten con una fuente de ingresos verdaderamente propia por no tener la facultad de determinar cuales son los ingresos necesarios para su vida y desarrollo; de que tengan una competencia muy reducida sobre escasas materias; y que estén controladas política, económica, legislativa y electoralmente por las entidades federativas anula los ideales de libertad municipal del Congreso Constituyente de la ciudad de Querétaro de 1917.

facultades de consulta y decisión, y el Presidente Municipal que es el encargado de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento.

SEXTA.-

A Venustiano Carranza se le atribuye la paternidad de la libertad municipal, ya que sienta las bases de un sistema municipal autónomo a través de la implantación del Artículo 115 Constitucional, sin embargo, a pesar de que formalmente dicho Artículo consagra como base de nuestra organización política el Municipio Libre, esta libertad no es real, ya que económicamente el Municipio queda sujeto a las entidades federativas, especialmente porque éstas determinan y sancionan tanto los impuestos, como los presupuestos municipales.

SEPTIMA.-

Actualmente la institución política del Municipio está plenamente reconocida por nuestra Constitución Federal en su Artículo 115, otorgándole además, una importancia de gran fuerza dado que para nuestra Carta Magna, el Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Esto significa que la propia estructura política y administrativa de las entidades federativas depende de la existencia de los Municipios.

OCTAVA.-

La autonomía municipal y su libertad económica, han sido abandonadas al arbitrio de las legislaturas y ejecutivos locales, situación que se ve reflejada en más del 50% de los Municipios que existen en nuestro país, los cuales se están pulverizando debido al abandono económico en que se encuentran, aunado a la pérdida de la autonomía municipal, al ser facultados los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, para dirimir las

controversias entre los Ayuntamientos y los ejecutivos locales, debiendo ser lo técnico, establecer la defensa del Municipio frente al Estado al que pertenezca, a través de un sistema de garantías que se implante en nuestra Carta Magna.

NOVENA.- Observando el sistema municipal imperante, nos encontramos que el Municipio sobrevive a condiciones completamente desastrosas, palpándose la desigualdad existente en nuestras municipalidades y presentándose un desordenado reparto en sus recursos naturales y económicos. Proponiéndose que los municipios de escasos recursos económicos sean integrados a Municipios que cuenten con una mayor capacidad y estructura económica, lográndose con ello una mejor realización de sus fines.

DECIMA.- Pensamos que además de la facultad constitucional otorgada a los Ayuntamientos para iniciar leyes de su competencia ante las legislaturas locales, también éstos deberían ser facultados como órganos de consulta popular y de decisión en cuanto a reformas de la Constitución Local se refiere.

DECIMA PRIMERA.- De nuestro estudio se desprende que los Municipios mexicanos se integran con tres elementos que les son imprescindibles y que a su vez determinan su existencia; éstos son un territorio determinado sobre el cual se ejerza su jurisdicción, una población a quien se dirijan los servicios públicos que éste tiene encomendados; todo esto a través de un orden legal establecido surgido del Estado mismo. Por lo que ninguna agrupación social carente de alguno de los elementos mencionados, puede constituirse en municipalidad.

DECIMA SEGUNDA.- Pensamos que los cabildos deben solicitar a las instituciones de apoyo municipal, simplifiquen los prolongados y difíciles trámites que se realizan para la obtención de algún apoyo o crédito para la realización de obras o mejoramiento en los servicios públicos; asimismo, los gobiernos de los Estados, al fungir como avales no deberán decidir en qué obras o servicios deberán aplicarse los apoyos obtenidos.

DECIMA TERCERA.- A efecto de que los integrantes del Ayuntamiento estén en posibilidades de llevar a cabo las tareas que les son encomendadas por las leyes, es necesario el establecimiento de modernas escuelas de capacitación para servidores municipales.

DECIMA CUARTA.- Se deduce del estudio de nuestra legislación vigente, la siguiente clasificación enunciativa de las facultades administrativas de los Municipios:

- a) Para iniciar leyes ante las legislaturas locales, en asuntos de su competencia.
- b) Para administrar libremente su hacienda.
- c) Para la organización, administración y mantenimiento de los servicios públicos municipales.
- d) Para hacer cumplir disposiciones de acción política y gubernativa.
- e) Para hacer cumplir disposiciones de acción cívica.
- f) Para la construcción de obras públicas municipales.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, Edición Sexta, México, 1984.
- AGUIRRE BELTRAN, Gonzalo. Formas de Gobierno Indígena. R.E. Edición de la S.E.P., México, 1972.
- ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael. Contribuciones a la Historia Municipal de América. N.E., Ed. Cultura, México, 1931.
- BOLETIN MUNICIPAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL. C.E.D.A.M., Febrero de 1985 y Febrero de 1986.
- COLIN, Mario. El Municipio Libre. Ed. Colección Divulgación Histórica, Edición Segunda, Toluca, Méx., 1978.
- CASTORENA, Jesús. El Problema Municipal Mexicano. Ed. Porrúa, Edición Primera, México, 1976.
- CARPIZO McGREGOR, Jorge. Ensayo sobre Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México. Versión estenográfica, México, 1983.
- COPELSTON, Frederick. Historia de la Filosofía. Ariel Eds., Vol. II, Barcelona, 1969.
- DE LA GARZA, Sergio F. El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno. Ed. Porrúa, Edición Primera, México, 1978.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA ESPAÑOLA. Ed. Francisco Seix, Tomos II, XII y XXIII, Barcelona, 1910.

- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Ed. Driskill, S.A., Tomos VII, IX y XIX, Buenos Aires, 1977.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEA-AMERICANA. Talleres tipográficos de Ed. Espasa-Calpe, S.A., Tomo XXXVII, Madrid, 1967.
- EL DIGESTO DE JUSTINIANO, VERSION CASTELLANA, por A. D'ORS... (et. al), Ed. Aranzandi, Tomo III, Pamplona, 1975.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. Posibilidades de Innovación en las Entidades Federativas. Ponencia citada en la Gaceta Mexicana de Administración Pública, México, marzo de 1983.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, Edición Décimo Octava, México, 1978.
- GARCIA OVIEDO, Carlos. Tratado Elemental de Derecho Social. Ed. Suárez, N.E., Madrid, 1934.
- GAMIZ PARRAL, Máximo. La Constitución y Usted. N.E., Ed. Universidad de Juárez del Edo. de Durango, México, 1982.
- GONZALEZ, Del Refugio María. La Formación del Estado Mexicano. Ed. Porrúa, Primera Edición, México, 1984.
- JIMENEZ OTTALENGO, Regina y MORENO COLLADO, Jorge. Los Municipios de México. Ed. Dirección General de Publicaciones de la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Sociales, Edición Primera, Mexico, 1978.
- JACQUES CHEVALLIER, Jean. Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo hasta nuestros días. Ed. Aguilar, Edición Séptima, Madrid, 1980.

- LA AGENDA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL. Editada por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy SEDUE, impreso en Cuéllar & Cavallari, México, 1982.
- LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Ed. Porrúa, T. VIII, México, 1978.
- MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL. Ed. por la Presidencia de la República, impreso en los Talleres Gráficos de la Nación, México, 1981.
- MARTINEZ, José Luis. El Mundo Antiguo. Ed. Panorama Cultural-S.E.P., Edición Primera, T.I., México, 1976.
- MONTAÑO, Agustín. Manual de Administración Municipal. Ed. Trillas, N.E., México, 1978.
- MOYA PALENCIA, Mario. Temas Constitucionales. Ed. Direc. - Gral. Pub. U.N.A.M., México, 1985.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, Edición Tercera, México, 1979.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. Los Cabildos de la Nueva España. Ed. Porrúa, Edición Unica, México, 1977.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. S.P.P., Edición Primera, México, 1983.
- REVISTA GENERAL DE DERECHO Y JURISPRUDENCIA. México, Febrero de 1977.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, Edición Décima, T.I., México, 1981.

SOLORZANO Y PEREYRA, Juan de. Política Indiana. Reimp. Facsimilar, S.P.P., México, 1979.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, Edición Décimo Quinta, México, 1977.

TURNER, Ralf. Las Grandes Culturas de la Humanidad. Ed. Fondo de Cultura Económica, Edición Tercera, T.I., México, 1963.

VILLAO DE LA PRIDA, Pedro. Notas para un Estudio del Municipio. Ed. Colonia, N.E., México, 1943.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. Ed. Porrúa, Edición Vigésima, México, 1980.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. - de la Secretaría de Gobernación, México, 1985.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION. Ed. - Uno, S.A. de C.V., Edición Unica, Secretaría de Gobernación, México, 1980.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917. - Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del 150 Aniversario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, T.II, México, 1960.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 19 DE ENERO DE 1983.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL DIA 3 DE FEBRERO DE 1983.