

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

24
350

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Constitucional y Amparo



EL MUNICIPIO
¿UN NUEVO MUNICIPIO MEXICANO?

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

MARIA DEL PILAR HERNANDEZ MARTINEZ



1 9 8 6

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA GENERAL DE
EXAMENES PROFESIONALES



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

	Pág.
Introducción	I
CAPITULO I. PERFIL EVOLUTIVO DEL MUNICIPIO	1
1. Consideraciones etimológicas del término Municipio	1
2. El Municipio Romano	4
3. El Municipio Español	12
4. El Municipio Mexicano	27
A) La tradición precortesiana	28
B) El Municipio Colonial	34
C) El Municipio en la Epoca Independien- te	43
D) El Municipio y el Plan de Guadalupe	54
E) El Municipio y la Constitución de 1917. Las sucesivas reformas al artí- culo 115.	58
 CAPITULO II. NATURALEZA DEL MUNICIPIO	 74
1. Planteamiento General	74
2. Principales Corrientes Doctrinarias	75
A) Corriente Iusnaturalista	75
a. Idea General	75
b. Principales Expositores	76
c. Legislación Positiva	79
B) Corriente Iuspositivista	80
a. Idea General	80
b. Principales Expositores	81
c. Legislación positiva	83
C) Corriente de la Capacidad Económica	84
a. Idea General	84

	Pág.
b. Principales Expositores	85
c. La Legislación Positiva	86
D) Comentarios	88
CAPITULO III. LOS ELEMENTOS DEL MUNICIPIO	94
1. Planteamiento General.	94
2. Principales Corrientes Doctrinarias	94
A) Corriente Iusnaturalista	94
a. Territorio	94
b. La Población	98
c. Capacidad o personalidad jurídica	99
d. El Organó de Administración o Gobierno	103
B) Corriente Positivista	106
a. El Territorio.	106
b. La Población	110
c. Capacidad o personalidad jurídica	113
d. El Organó de Administración o Gobierno	114
C) Corriente de la Capacidad Económica	118
CAPITULO IV. EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	124
1. Planteamiento General	124
2. Proceso formal de reformas al artículo 115 Constitucional	125
A) La Iniciativa Presidencial.	125
a. Exposición de motivos	125
b. Propuestas de Reformas y Adiciones.	131

	Pág.
B) Dictamen de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen)	138
C) Dictamen de la Cámara de Diputados (Camara Revisora)	140
D) Aprobación de las Legislaturas de los Estados.	142
E) Computo y Declaración de las Reformas Constitucionales. Comisión Permanente del Congreso de la Unión.	143
3. ¿Un Nuevo Municipio? Consideraciones personales al texto vigente del artículo 115 constitucional.	143
A) Autonomía Política.	145
a. Elección de Ayuntamientos	146
b. La afectación a los poderes municipales.	147
c. La representación proporcional en los Municipios.	158
B) Autonomía Administrativa.	164
a. Personalidad jurídica del Municipio	166
b. Servicios Públicos Municipales	168
c. Los Convenios Intermunicipales	173
d. Desarrollo Urbano Municipal.	174
d'. Los Convenios en materia de administración del Desarrollo Urbano: Intermunicipales y Municipio-Estado.	179
e. Convenios de Coordinación Estado- Municipio.	181
C) Autonomía Hacendaria	183
a. Integración y Normatividad de las Haciendas Públicas Municipales	185

	Pág.
b. Ingresos por el cambio de valor de la propiedad inmobiliaria. . .	189
c. Las Participaciones Federales . .	192
d. Ingresos derivados de la presta- ción de servicios públicos. . .	199
D) Regulación de los Trabajadores al Servicio de los Municipios. . . .	201
CONCLUSIONES.	211
BIBLIOGRAFIA.	230

GLOSARIO DE ABREVIATURAS.

a.	artículo.
aa.	artículos.
AC.	Antes de Cristo.
C.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Constitución Federal.
C.C.	Ciudadanos.
<u>cit. por.</u>	citado por.
CL.	Constitución Local.
CLs.	Constituciones Locales.
CUC.	Convenio Unico de Coordinación.
CUD.	Convenio Unico de Desarrollo.
DC.	Después de Cristo.
DE.	Decreto.
D.O.	Diario Oficial de la Federación.
<u>et alii.</u>	y otros.
etc.	lo demás, lo que falta.
frac.	fracción.
fracs.	fracciones.
GG.	Gaceta de Gobierno.
GO.	Gaceta Oficial.
Gral.	General.

<u>ibidem.</u>	mismo autor, misma obra, - misma página.
<u>idem.</u>	mismo autor, misma obra, - diferente página.
ISSEMYM.	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y sus Municipios.
ISSSTECALI.	Instituto de Servicios de Seguridad Social para los Trabajadores de Baja California.
LCF.	Ley de Coordinación Fiscal.
LOM.	Ley Orgánica Municipal.
LOMs.	Leyes Orgánicas Municipales.
<u>op. cit.</u>	<u>opus citatum</u> ; obra citada.
p.	página.
PAN.	Partido de Acción Nacional
PND.	Plan Nacional de Desarrollo.
pp.	páginas.
PPS.	Partido Popular Socialista.
PRI.	Partido Revolucionario Institucional.
PRT.	Partido Revolucionario de los Trabajadores.
O.D.P. y P.I.	Ordenanzas sobre Descubrimiento Población y Pacificación de Indias.
S.	Siglo.
SNP.	Sistema Nacional de Planeación.
<u>supra.</u>	arriba.

T.

Tomo.

v. gr.

verbi gratia; por ejemplo.

INTRODUCCION

Dentro del marco Constitucional Mexicano, una de las - instituciones que ha sido y es motivo de constante preocupacion y estudio en los ambitos de la doctrina y la legisla- cion, es la institucion del Municipio.

El trascendente papel que juega el Municipio como uno de los basamentos del desarrollo economico, politico y so- cial en el devenir historico de la vida democratica de nues- tro pais, ha sido objeto, en diversos periodos gubernamenta- les, de reforma al articulo 115 constitucional. Es hasta -- 1983, cuando vemos cristalizadas en nuestra Carta Fundamen- tal, sendas reformas que determinan las bases genericas de regulacion del Municipio Mexicano que, en rigor de justicia, incluye los elementos y principios que configuran una verda- dera autonomia municipal que, desde la Constitucion de 1917, se hacia imperativo incluir en el precepto constitucional.

El presente trabajo de tesis, encuentra su justifica- cion precisamente en el reconocimiento de la importancia de los Municipios en la vida juridica de los pueblos y, en el - convencimiento personal de que con adecuado tratamiento y co- nocimiento - historico, juridico y doctrinal - , de la esen- cia de lo municipal, podremos llegar a convertir a nuestros

2378 Municipios en verdaderas instancias del cambio, en verdaderas células del desarrollo nacional.

Es menester señalar que, para la realización de nuestro estudio, consideramos conveniente utilizar el método comparativo pues nos permitirá discernir por una parte, lo común en la historia, la doctrina y la legislación en torno a la institución municipal y por lo tanto utilizable; y por el otro, lo particular, sólo verdadero en el país donde se origina y desarrolla el Municipio.

A tenor de la anterior consideración, en el primer capítulo analizaremos cual ha sido el origen y evolución histórica del municipio en Roma, España y México. Guardando siempre una continuidad en la periodización, y con particular énfasis, trataremos los antecedentes prehispánicos del Municipio Mexicano, cual ha sido su desarrollo a partir de 1519 y el tratamiento jurídico que recibió a lo largo de la historia patria, hasta su consagración en el artículo 115 de la Constitución de 1917, así como las reformas que ha tenido el precepto, culminando esta parte histórica con la que se verificó en 1977.

En el segundo capítulo, haremos el planteamiento de la doctrina en torno a la naturaleza del Municipio, ante la imposibilidad de agotar todas las vertientes, nos ceñiremos sólo

lo a tres, a saber: la iusnaturalista, la positivista y la - de la capacidad económica. Haremos breve señalamiento ade- más, de la influencia que éstas corrientes del pensamiento doctrinal han tenido en la legislación positiva.

El tercer capítulo, siguiendo siempre el método compara- tivo, plantea en torno a las tres corrientes señaladas lí- neas arriba, el tratamiento y consideración que han elabora- do para reafirmar sus posiciones, de los elementos que carac- terizan a las entidades territoriales como el Municipio, y que son: territorio, población, capacidad jurídica o perso- nalidad y el órgano de administración o gobierno.

En el cuarto capítulo, desarrollaremos el proceso for- mal de reformas constitucionales al artículo 115, verificado en 1982, proyectando el análisis de los tres capítulos ante- riores a la iniciativa de reformas y adiciones presentada - por el titular del del Ejecutivo Federal, ante el Congreso - de la Unión, y como lo marca el artículo 135 de nuestra Ley Fundamental, las fases sucesivas hasta culminar con el análi- sis del citado artículo 115 vigente. Nos permitiremos plan- tear algunas consideraciones muy personales en torno a dicho texto y la aplicación que se le ha dado en las entidades fe- derativas que integran la República Mexicana.

Desde luego, el presente trabajo no pretende el análi-

sis exhaustivo del Municipio, antes bien, busca plantear algunas ideas que reafirman la trascendencia en el campo del derecho de la institución municipal, y la necesidad de dar en el ámbito de nuestro sistema democrático un verdadero apoyo a los Municipios Mexicanos, que el tratamiento que las Entidades Federativas establezcan en sus leyes, provean de medidas eficaces y efectivas que concreten y den vida coherente a las 2378 comunidades minicipales que alberga nuestro territorio.

CAPITULO I
PERFIL EVOLUTIVO DEL MUNICIPIO

1. Consideraciones etimológicas del término Municipio.

Al hablar del Municipio la doctrina, de una u otra forma, alude al significado de la voz Municipio, debido a que - las fuentes históricas contienen consideraciones y definiciones alusivas al significado de dicho término.

En efecto, Adolfo Posada ha afirmado que el término Municipio "... expresa la condición política del núcleo en relación con el poder dominador -imperium-..."¹

Por su parte, otro español, Alfonso García Gallo, cuando analiza la palabra "Municipium", asienta que se emplea en el sentido general para designar a la ciudad, con administración autónoma.²

Aldo Bozz, Presidente de Sesiones del Consejo Italiano, aprecia que no es inexacto afirmar que el término Municipio se ha conservado únicamente por la fuerza de la costumbre del pensamiento Romano aceptándolo, por tanto, el significado que en Derecho Romano recibe la voz y la institución del Municipio. Por su parte Adele Nicoletti agrega que, dada la confu

sión que presentan los estudios doctrinales respecto del término, se puede colegir que en su origen el calificativo de Municipio se utiliza para designar comunidades "... que no son de único tipo, ni siquiera de organización uniforme..."³

Los diccionarios por su parte, definen el término Municipio, con base en dos componentes: munia y cipio. De esta manera munia viene a significar lo mismo que moenia, es decir, muros, murallas, fortificaciones y munio, significa -- construir, de donde moenia munere, equivaldría a construir o amurallar una ciudad o un poblado; de ahí que después se hallan derivado otras voces como municeps - con el significado de municipal-, entendido este término como equivalente a persona o individuo que vive dentro del poblado amurallado.

Ha de señalarse que en la evolución etimológica de la palabra se llegó a la utilización indistinta de los términos municipium, oppidum y oppida para designar a esa ciudad amurallada que constituye una fortaleza. Ahora bien, la población no siempre quedaba comprendida dentro de los muros de la ciudad, sino que, en realidad, rebazaba dichos muros, y venía "extra-muros", extendiéndose a los lugares circunvecinos, quizá ésta sea la razón de que pronto la idea de munici pium, oppidium, etc., se hiciera extensivo a los habitantes de toda el área ocupada. Así mismo, puede hablarse de cierto término que aún cuando etimológicamente no coincide con -

los anteriores, viene a denotar la misma situación de ciudad fortificada para la defensa, dicho término es el civitates⁴ (v.gr. Andalucía y Levante), así, podemos observar que esta situación de delimitación territorial conlleva el desarrollo de un tipo de vida social, económica y cultural.

Es interesante hacer notar que, precisamente con esta clase de ciudades amuralladas fueron con las que se encontraron los romanos expansionistas, y que eran ciudades con culto, costumbres y un cuerpo de leyes propias que les regía y que se mantuvieron, aún después de la conquista romana, llegando a conformar de esta manera, y por la alianza establecida con Roma, una autonomía en lo interno, lo que vino a constituir con el tiempo el carácter esencial y distintivo de este tipo de ciudades.

La voz municipium, en suma, se refiere a la idea de - fortificación o de murallas protectoras de una determinada - población; por extensión, dicha voz terminó aplicándose a la población misma incluyendo el sistema peculiar de organización y funcionamiento.

Nos da la impresión de que insensiblemente, por efecto del transcurso del tiempo, la idea primera de oppidium como fortaleza, se deviene a la civitas, como comunidad organiza-

2. El Municipio Romano.

Los historiadores han mencionado que durante el siglo X AC., la población de la península itálica, estaba compuesta por tres tipos de pobladores, los latinos, los sabinos y los etruscos. pueblos que en su conjunto llegaron a formar Roma, la cual, en principio estaba organizada -al menor respecto de los sabinos- conforme al régimen patriarcal, es decir, predominaba el poder del padre sobre la mujer y los hijos, reflejándose más aún éste régimen en la investidura del pater familias (padre de familia), que era al mismo tiempo -sacerdote, rey y juez de su domus (casa). Estableciáanse entre las familias sabinas la unión de tipo federativo. Por su parte, entre los latinos se manifestó el predominio del poder unitario en las tribus, ambas tendencias, dada la convivencia que existía entre estos pueblos, llegaron a fundirse.

La familia romana se vió acrecentada por los parientes y los clientes (extraños a la familia), lo que provocó la transformación en gens, la cual era dirigida por el patriarca.

Cuando se unen varias familias se constituyen curias, que fueron la base de división administrativa que tuvo Roma y que se contaban en número de 30. Estas curias constituían

a su vez órganos de deliberación popular y de organización - por distritos, cada una de las cuales gozaban además, de existencia legal.

Cuando varias curias se unen dan lugar a la tribu así, se puede decir que el primer paso que el pueblo Romano da hacia la formación de la unidad política superior a la tribu, como núcleo impulsor de su posterior desarrollo, es con la unión de tribus establecidas en las diferentes colinas, que se unen para atender mejor a su defensa, esto es, mediante un foedus (pacto o tratado).⁵

La unidad política que entre este tipo de pueblos parece de modo más constante y definido es lo que se calificaba de civitas (ciudad).

La civitas no comprendía dentro de sus límites a los extranjeros que eran poblaciones conquistadas que se hallaban diseminadas fuera de lo que propiamente era la ciudad, - sin embargo, gozaban de la protección de Roma pero no de los derechos políticos, religiosos o civiles.

Ya se ha mencionado que el pueblo romano se congregaba en curias, lo que en su conjunto representaba lo que los doctrinarios han denominado como "ciudad-Estado"⁶; ahora bien, la asamblea por curias sólo era la reunión de los patricios,

no se consideraba a los clientes, aún cuando estos podían -- acompañar a sus respectivos padres.

El crecimiento de la ciudad romana hizo necesaria la - función de un senado, el cual se integraba solamente por los patres gentium (padres de la gens), este senatus (senado) con sideró necesaria la elección de un jefe para atender los asun tos comunes, se elige un rey que en ejercicio de su imperium (potestad de mando), es jefe, juez y gran sacerdote; se inicia pues la época monárquica (753 AC.); el rey debía ser con firmado en su cargo por la asamblea curiada y proclamado por los augures.

Durante la época monárquica lo realmente interesante - es la labor de Tarquino el Soberbio, que dispuso por primera vez, que se coleccionaran las ordenanzas municipales, obra - que fue realizada por Sexto Papyrio, por el año de 550 AC., y que integró un código dividido en dos partes, correspondien do la primera a prescripciones de carácter religioso y la -- segunda, a las de orden político y público.⁷

En la misma época, se da la lucha entre patricios y -- plebeyos, lo que da por resultado el que se creen nuevas fi- guras de administración, sin embargo, Roma seguía sujeta a - costumbres localistas pero ahora, existía un censor que daba un orden al pueblo para celebrar sus ceremonias religiosas;

los patricios volvieron a radicarse fuera de la ciudad de Roma otros, optan por quedarse dentro de ella; se empiezan a reconocer derechos a la clientela y con ello, la ciudad ya no dependió de la gens ni de la tribu que poco a poco van desapareciendo. La res pública (cosa pública o interés público), se considera por encima de la religión, se crean los Tribuni Plebis (594 AC.).

Cuando se inicia la República, Roma se hallaba dividida en provincias sin embargo, la distribución en exceso de la población aglomerada y compuesto por campesinos arruinados y nuevos pobladores, propició la formación de diversas Municipalidades que habrían de llegar a tener gran desarrollo: Capena, Torento, etc.

El gobierno republicano se constituye para la administración por un senado, un tribuno de la plebe, un consulado, quaestores, aediles y censores. Para efectos de debilitar el consulado -el cual se integraba por dos cónsules, uno de los cuales debía ser plebeyo-, los patricios deciden crear dos nuevos funcionarios: el pretor que tenía facultades judiciales; y el edil que tenía a su cargo la vigilancia de la ciudad. Vemos pues que la base de la municipalidad, la unidad de la ciudad estaba definitivamente establecida; como el patricio, el plebeyo fue cónsul, pontífice y augur, a la vez que el edil fue administrador del municipio.

El cargo de edil es creado en el 387 AC., su elección para el desempeño del cargo era anual y poseía imperium. Reynaldo Pola en su "Pequeña guía del regido de ayuntamiento" dice que los ediles, fueron adquiriendo el ejercicio de diversas funciones, entendían de la hacienda pública y se encargaban de la vigilancia y administración del Municipio, de esta manera, se esboza la formación de los primeros ayuntamientos. En consecuencia, el origen formal de los ayuntamientos se remonta al S. IV AC., así, se considera como el primer Municipio documentado Tuscolo (381 AC.)⁸.

Tanto los pretores como los ediles, "... publicaban al entrar al ejercicio de su encargo, edictos -edicta magistratuum-, en que se establecían los principios según los cuales decidirían los casos que se les presentaban durante sus funciones."⁹

Los edicta magistratuum, junto con las XII Tablas forman la fuente del Derecho Romano en su segunda época. Tanto el pretor como el edil, en cuanto a la administración y dado el imperim del que se hallan investidos, se guían en su actuación por el principio "superior de utilitas pública" (utilidad o interés público). Con las instituciones de los ediles curules y de los pretores urbanos existía ya el Municipio Romano.

Por la paulatina integración que se da de las clases sociales en Roma, se crea el común interés por la res pública, y, la consolidación de sus instituciones determina un paso más en la evolución del gobierno Romano y su dominio en las tierras conquistadas a las cuales otorga un esquema jurídico que les determina como entidades locales.

En la época imperial con base en el trato que Roma da a las ciudades conquistadas, los historiadores distinguen -- tres clases de Municipios: la primera comprende individuos -- originarios de la ciudad itálica que hubiesen elegido domicilio en Roma, pero no gozan de ciudadanía, son asimilados a -- los cives romanos (ciudadanos romanos) en todo lo que se refiere a la munera pública (pago de tributos), pero no gozan del voto ni del derecho de ser elegidos para cargos públicos (ius suffragii), sin embargo, prestan sus servicios en las legiones romanas; este tipo de Municipio constituyen los municipios sine suffragio; la Etrusca Caere es el primer municipio sine suffragio, le es aplicada la constitución de la ciudad latina y le administran el dictador y dos ediles.¹⁰

Otra categoría de Municipio son los llamados municipia foederata, que eran ciudades que se aliaban a Roma mediante un foedus (pacto o tratado) y conservaron en tal situación, -- su propia administración y su organización política aún cuando tenían un gobernador romano.¹¹

Los municipia coercita o ciudades estipendiarias, por su parte, conservaban su derecho propio y sus tierras; gozaban del ius conubii (derecho de matrimonio) o del ius commercii (derecho de comercio) o bien, de ambos pero tenía que pagar a roma un canon vectigalis y un tributum o estipendium.¹²

En otras ocasiones los romanos al conquistar una ciudad que oponía resistencia por medio de las armas, sólo cesaba - las hostilidades cuando el pueblo conquistado pronunciaba la fórmula de la deditio (rendición incondicional), entregando, al pueblo romano sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, su culto y su gobierno municipal, ahora bien, si las hostilidades continuaban, se aniquilaba a la ciudad (v.gr. - Numancia), matando o vendiendo a los vencidos como esclavos, y sus tierras eran repartidas entre otras ciudades.¹³

De acuerdo a los historiadores, la transformación en - municipio de las ciudades conquistadas, fue impuesta sobre - una larga escala a las ciudades del Lacio, el nuevo ordenamiento local se extiende poco a poco a otras regiones de la península pasando frecuentemente a través de la fase intermedia de la prefectura. En algunos municipios, como hemos indicado, la autonomía era amplísima, casi al grado de salvarles una apariencia de soberanía, en otros en cambio, se les reducía a tal grado que se eliminaba incluso la magistratura local.

En Tusculum, más antiguo municipio alrededor de 381, - Roma deja la magistratura latina de los ediles, pero abroga la autonomía militar y jurisdiccional: impone el dictador.¹⁴

Lanuvia obtiene autorización para mantener sus propios sacra (cultos), pero bajo la condición de su rendición; Capena, fue privada de sus órganos y sujeta a la jurisdicción de los praefecti iure dicundo, delegados en principio del pretor y por elección del pueblo.¹⁵

Por otra parte, la condición de los municipios federados, formalmente fuera del Estado Romano, fue radicalmente - modificada poco después de la guerra civil del año 90-89 DC. La latinidad se había venido transformando poco a poco, al grado de pasar del status de peregrinos u hostis, al de ciudadano romano.

A partir del 212 con Caracalla se concede la ciudadanía a todos los peregrinos del Imperio; por la Lex Iulia de civitatis primero y por la Lex Iulia Municipalis del 45¹⁶ - después, se confiere asimismo la ciudadanía latina a todos - los socios itálicos y latinos que manifestaron su deseo de - tenerla. Al año siguiente en 89 DC. La lex Plautia Papiria confiere el mismo derecho a todas las ciudades federadas y - a las colonias latinas de Italia que se convierten así en -- municipia civum romanorum.

desarrollaron aislados unos de otros organizados bajo el sistema patriarcal, y siguiendo la evolución a la gens y de la gens a la tribu; los jefes de las tribus eran los que decidían los asuntos rutinarios, mientras que los más importantes los resolvían las asambleas de tribus. Por otra parte en estas comunidades se distingue un fuerte arraigo religioso, - que conlleva a la unificación social tanto del culto como del sistema de gobierno interno.

En cuanto al desarrollo cultural de estos pueblos, ha de señalarse que es escaso lo que se debe en parte, a la forma en que viven ya que algunos pueblos se hallan dentro de la península en plena migración, pero la casi totalidad se encuentran fijamente establecidos en el país. Predominan en general, pero muy especialmente en el noroeste, las formas de asentamientos rurales en aldeas (vicus o vici),²⁰ que se encontraban protegidas por pequeños turres (castillos) donde se refugia la población. Pero hay sobre todo en Levante y - Andalucía, ciudades amuralladas (civitates, oppida), en donde se va desarrollando una actividad cultural y material, lo que les hace consolidar fuertes estructuras políticas, apoyadas probablemente en la fuerza, de ahí que se establezcan - las ciudades en lugares altos y fortificados.

Puede decirse que por lo general, cada pueblo -gens, populus-, viene a constituir una ciudad, que tiene base popu

lar, y en los que el territorio no se toma en cuenta. Todas ellas aparecen con personalidad propia tanto en lo jurídico como en lo político, personalidad que descansa en la unidad de culto.

En virtud de que los nuevos pobladores llegan, las gentilidades atenúan su carácter cerrado ya que se establece la clientela que permite que un extraño goce de los derechos de que disfruta un gentil. En ocasiones la clientela se establece entre gentilidades y entonces se denomina hospitalita -- (hospitalidad), surgen así los pactos de hospitum y clientela, que con el tiempo vienen a significar una unión de defensa ante la conquista; cuando se asimilan varias gentilidades en una misma ciudad amurallada, se determina su individualidad como entidad de carácter local.

La llegada de los Romanos a España ocurre en 218 AC., con motivo del combate de Anibal dentro de sus propios dominios. Cuando esto ocurre, Roma no guarda su carácter de ciudad en estricto sentido ya que la ciudad o urbs domina territorios muy extensos; Italia, Grecia, Africa, excepto la primera, las demás no se integran a la civitas sino que, permanecen como conjunto de territorios o provincias sometidas a Roma y gobernados por ella, así, la Hispania Cartaginesa se convierte en la Hispania Romana

El sistema de ciudades amuralladas con régimen jurídico propio hace que se desarrolle entre los pueblos españoles, el espíritu de independencia de las comunidades lo que tal vez fue causa de que la península ibérica pudiera defenderse durante tres siglos del poder de Roma.

La absorción de los Españoles por Roma opera de dos maneras diferentes: por sumisión y por alianza.

Mediante la sumisión, los pueblos españoles se rinden sin condición, deponiendo las armas, entregando su hacienda, dando rehenes y sometiendo su murallas, lo que trae como consecuencia que queden sin personalidad política, su situación por tanto, es determinada por Roma de manera unilateral, quedando bajo el régimen de municipia stipendiariae; conservando su antigua organización pero sometidas al arbitrio de un gobernador romano y al pago de stipendium; por ser condición normal de las ciudades se da a éstas el nombre de provinciales.²²

Algunas ciudades (municipia liberae) mantenienen también su organización, con la ventaja de que esta es garantizada por una concesión graciosa de Roma, prohibiéndose al gobernador intervenir en ellas; pagan también el stipendium. Muy pocas (municipia immune) gozan además de la ventaja de exención de impuestos. Por otra parte, cuando las ciudades -

amuralladas resisten hasta el último momento, son destruidas y sus habitantes convertidos en esclavos y sus territorios - repartidos entre otras ciudades (municipia dediticia).²³

Ahora bien, desde sus inicios se establecen entre España y Roma alianzas que se realizan mediante foedus (tratos) así, las ciudades aliadas conservan su personalidad política y su independencia recibiendo el nombre de municipia foederatae su condición pues, depende de un pacto bilateral, Roma por tanto no ejerce ninguna autoridad, manteniendo de derecho esta clase de municipios, su organización.²³

Para efectos de determinación de la condición de las ciudades conquistadas, Roma integra a la denominada civitas en dos partes, en cuanto a su territorio: la llamada urbs -- (nucleo urbano) y el territorium (que se utiliza como término municipal), en el cual se hallan los vicus y las villas; sólo la población urbana goza de los derechos propios de Roma y está integrada por los colonos o municipes (vecinos o - evecindados) y los incolae (domiciliados).

En cuanto al régimen de gobierno y a los funcionarios que intervienen en éste vemos que sufren cambios durante la república, el alto y bajo imperio.

Durante las dos primeras formas de gobierno de Roma,

el pueblo sólo actúa a través de los comicios (asamblea de colonos o municipales), cuya principal función es elegir a los magistrados, con el tiempo (S. II DC.) se instituye que debe ser la curia quien los designe, desapareciendo los comicios.

La curia es un senado municipal (100 decuriones y curiales) que es presidida por los duunviros, con el tiempo la curia adquiere el carácter de órgano más importante de la organización municipal ya que se le encomiendan atribuciones legislativas, decisivas y consultivas, e interviene en asuntos de índole político, administrativas y militares que afectan a la ciudad, pero carecen de funciones judiciales; como órganos de gobierno que actúan al aldo de la curia encontramos a los aediles, que desempeñan funciones de vigilancia en la urbs; a los questores que se encargan de la hacienda local; casi a fines del S. V., encontramos la figura del curator civitates, funcionario imperial que actúa ahora en lugar del quaestor, pues fiscaliza la hacienda local.²⁴

En la época del bajo imperio se altera el régimen anterior; la curia se vuelve hereditaria (sólo los hijos de los curiales pueden pasar a formar parte de ella); los duunviros y los aediles carecen de importancia y en su lugar se coloca al curator que concentra en su persona las atribuciones de los antiguos funcionarios en lo concerniente a lo municipal.

En cuanto al régimen legal que norma la vida de las ciudades conquistadas notoria son las disposiciones de Vespasiano en el 73-74 DC. por las cuales se extiende la latinidad a toda España, a partir de éste momento el derecho romano rige la vida económica de las ciudades conquistadas mientras que su estructura administrativa local, se integra de manera análoga a las romanas.²⁵

La romanización total de España llega con Caracalla en el 212 DC., España queda integrada a Roma no sólo en lo político sino también en lo jurídico.

Alrededor del 409 DC., varios grupos orientales y occidentales -alanos, vándalos y suevos- invaden la península -- Ibérica y se la reparten, la Galletia (Galicia); corresponde a los suevos, la Lusitania; Cártago a los alanos y la Baetica a los vándalos; los visigodos pueblos oriental que era aliado del Imperio derrota a los invasores con lo que se reestablece el dominio de Roma en España, con esto, los visigodos que buscan consolidar su nacionalidad y obtener un territorio -se les da la Galicia- celebran mediante su Rey Valia y por parte de Roma Honorio en el 418 un foedus (tratado), con lo que se convierten en auxiliares del Imperio, pero la debilidad de este en contraste con el creciente número de reyes visigodos, determina que los que en un principio eran auxiliares se conviertan en dominadores.²⁶

El establecimiento de los visigodos en España, no supone la desaparición del Imperio romano como este jurídico-político ya que durante medio siglo se mantiene aunque a su lado coexiste como forma política, el Estado visigodo.²⁷

En lo que respecta a la ciudad, sólo hasta el S. VII - se conservaron las instituciones municipales del Bajo Imperio pero poco a poco se desnaturalizan, ahora ya no son las curias sino el Conde y el vicario los que tienen plena injerencia en su administración.

Los vicos que son pueblos enclavados en los territorios españoles, se encuentran de igual manera bajo la autoridad - del conde o del vicario y carecen de órganos propios de gestión.

En cuanto a las villas españolas, su administración la rige el villici, que son administradores de los señores y -- que con el tiempo se convierten en funcionarios locales con autoridad.

Lo fundamental e importante es que, en esta época, aparecen como figuras netamente visigóticas de administración - el conventus publicus vicinorum (asamblea general de vecinos) que se ocupa en los distritos urbanos y rurales, de las cuestiones de deslinde y amojonamiento, además de que conocen de

la economía, vigilancia de los municipios²⁸; en cuestiones - de hacienda municipal aparecen los llamados numerarii.

Ya se ha hecho referencia de que en tal situación, el municipio poco a poco se desnaturaliza, ahora la influencia de la Iglesia se acrecenta más máxime desde la constitución del primer Concilio de Iliberis (303-305 DC.) y con el Edicto de Milán de 313 se consolida el pacto de la Iglesia y el Estado, dado que, se empiezan a prestar ayuda, desde luego - cada una en su propia esfera de actuación; los emperadores - con autorización del Papa, convocan a los Concilios; con Leo vigildo en el 572 y 586, que postula la unidad nacional, la Iglesia se fortalece; en el S. VII, la Iglesia Española sienta ya su unidad nacional y se coloca como primado el Arzobispo de Toledo.²⁹

En este mismo siglo, Recesvinto rey visigodo convoca al VII Concilio de Toledo y decide restablecer los privilegios de las ciudades, las cuales estuvieron suprimidas por más de un siglo.

Ante el constante oleaje de invasiones durante ésta -- época es común el encontrar nuevamente aquellas ciudades amuralladas que otrora contaron con una cultura y un régimen -- propio, sólo que ahora no se asimilan y desarrollan sino por el contrario, obstruyen en desarrollo cultural.

Acaece en el primer tercio del S. VII, la invasión musulmana del reino hispanovisigótico, con lo que se trastoca la vida política y jurídica de España, ya que el Islam, significa una nueva forma de vida política, jurídica y religiosa. Con la familia Omeya en el Poder musulmán, se somete a el Africa y después a la península Ibérica (batalla de Guadalete 117 DC), quedando sin conquistar las regiones montañosas españolas de Cantabria y Pirenaica.³⁰

La dominación islámica se caracteriza por la lucha devastadora en contra de los Estados cristianos, es con Hisam II con quien se reestructura el Califato en el S. X DC., que había sido impuesto por Rahman III; así, los cristianos que habían quedado independientes se reorganizan e inician la reconquista; Carlo Magno en el 801 poco a poco recupera el dominio, adquiere primero Cataluña, la Monresa y Barcelona; se sucede así la lucha por la reconquista y repoblación de España por los cristianos y ya en 1031 cae el califato que se descompone en numerosos reinos.

Pero aún cuando muchos reinos españoles se reconquistan, Castilla y León se unen o separan varias veces como reinos independientes, a mediados del S. XII quedan separados definitivamente, situación similar ocurre con Navarra y Aragón que consolidan su separación en 1134. Barcelona que es condado abarca la mayor parte de los catalanes y del sur de

Francia. No obstante tales circunstancias, la historia de España en estos siglos se determina por su consolidación como pueblo cristiano.

Son diferentes las figuras de la administración que aparecen en esta época, pero en lo que concierne a nuestro estudio es interesante señalar que la organización territorial que se determina en la península ahora Al-Andaluz no es uniforme, los territorios musulmanes que lindan con los cristianos constituyen tuys (fronteras) que se organizan más de manera militar que civil (v.gr. Cataluña y Aragón), al frente de ellas encontramos a un jefe militar que es nombrado por el Emir, y que gobierna casi de manera independiente.³¹

El resto del territorio se haya dividido en distritos, que cuentan con tres funcionarios para su administración: un wali (gobernador) que tiene funciones políticas y administrativas; un qadí (juez) y un qaid (jefe militar)³²

En el Sudeste y Andalucía se da un régimen cuasifeudal, es decir, se conceden ciertas tierras a determinados distritos (v.gr. los grupos sirios), con el derecho de percibir la tercera parte de los impuestos pagados por los mozárabes y la obligación de prestar servicios militares y gobernar el territorio.

En lo que se refiere al régimen municipal, lo caracte-

rístico de la época visigoda apenas subsiste, ya que ahora, - el municipio, tiene autoridades nombradas por el emir o wali; entre estos se encuentra con carácter político-administrativo el sahib-al-medina (señor de la ciudad) encargado de gobernar al municipio y de mantener el orden mediante la policía local. En ocasiones algunas ciudades como Córdoba cuentan con un jefe propio.

Del ornato y de la vida económica del municipio, se encarga el muhtasib, que dicta ordenanzas sobre la materia de su competencia; del mercado se encarga en sahib-al-suk.³³

El sistema político de la alta edad media, se encuentra estructurado con posterioridad al musulmán, sin embargo, ambas se presentan en España al mismo tiempo desarrollándose - de modo paralelo en territorios distintos, ahora bien, el sistema musulmán desaparece alrededor del S. XIII, sin dejar vestigios, en tanto que el de la Alta Edad Media, continúa - con formas de organización anteriores -visigodas-, por lo -- que no pueden establecerse límites convencionales; en la primera mitad del S. XIII, se producen las grandes conquistas - cristianas y con ellas cambios en la sociedad y en el pensamiento político, se configura así, un nuevo sistema de organización; ahora el poder soberano es confirmado por la Iglesia que tiene gran influencia en el desarrollo de la época; Se establece el sistema de vasallaje dándose en consecuen---

cia el régimen feudal; surgen las encomendaciones; una división de clases que determina el sistema económico; nobles, - plebeyos; vasallos, villanos, artesanos, hombres libres, que poco a poco se agrupan; el concepto de terra adquiere un carácter definitivo, denota pertenencia a cierto territorio, a un municipio.

Ya se ha hecho mención de que son los pueblos del norte los que inician la reconquista y repoblación de la península y que se integran básicamente por los visigodos, los hispanogodos y otros pueblos que durante el S. VII en cuanto a la división política-territorial, se agrupan en pequeñas ciudades que sólo se desarrollan hasta el S. XI como núcleos urbanos de población y que se encuentran rodeados de murallas y situados en lugares estratégicos por lo que adquieren un significado militar.

Las ciudades en el S. XII, adquieren un nuevo sello estableciéndose una organización municipal, se les entregan tierras y casa a los pobladores cristianos que se establecen en ellas; para atraer más pobladores, se les conceden privilegios y libertades (fueros) mediante las llamadas Cartas Pueblas, dándoseles por asentados en aquél territorio mediante éstas.

Las Cartas Puebla son documentos destinados a procurar

la repoblación de un lugar que se funda de nuevo o bien, se trata de favorecer; en el primer caso, constituyen el núcleo originario del Derecho Local, las concede el príncipe o el señor del lugar, pero una vez otorgadas y aceptadas por los pobladores, adquieren el carácter de pacto. Son de varios tipos; en algunas de ellas, se establece el régimen jurídico como en Cataluña (1149) y Lérida (1150)³⁵; otras reglamentan el aspecto económico.

Los fueros aparecen en el S. X y van en aumento hasta el S. XII, constituyen el conjunto del derecho de una localidad, en ocasiones, se establecen por escrito y en otras no - -v.gr. Zaragoza, Barcelona, Gerona- en ocasiones en un mismo lugar existen dos o más fueros.

El fuero es concedido por el príncipe o por el Señor, cuando es dada por éste debe ser confirmada por el Príncipe. Existían ocasiones en que el propio Municipio redactaba sus propios fueros pidiendo después la confirmación del monarca, para la redacción se utilizan varias fuentes: las cartas pueblas, la costumbre, las fazañas y privilegios del lugar, a veces el derecho de otro lugar, en estos casos, los fueros de varios lugares basados en el de otro se denomina familia de fueros (los de Cuenca).³⁶

Durante los S. XI y XII la organización municipal y la

vida local antes regida por los comes, pasa a serlo del concilium, las villas y los núcleos urbanos que se encuentran dentro del término municipal siguen formando un solo cuerpo tal como en los tres siglos anteriores; en virtud de la actividad agrícola y ganadera de algunas regiones se determina la unión de algunas aldeas con el núcleo urbano llegando a formar una comunidad (v.gr. Salamanca, Segovia, Avila, Soria, Cuenca, Teruel, etc.)³⁷.

El territorio de cada comunidad se divide en circunscripciones llamadas sexmos que se administran por las personas llamadas sexmeros. Tanto en las comunidades como en otros muchos Municipios, las aldeas y núcleos urbanos participan de los mismos derechos y atribuciones, formando la misma asamblea y tienen además obligación de reparar las murallas de la ciudad.

Hacia finales del S. XII vemos surgir una población dedicada a trabajos industriales que se va adueñando del gobierno del Municipio, dejando a un lado y en plano inferior a la población de las villas.

A mediados del S. XIII, se da el fin de la Reconquista y el Municipio sufre grandes transformaciones, sobre todo, aquellos en que existe un núcleo urbano el cual, al igual que el lugar en donde se celebra el mercado, coincide gene--

ralmente con ser un lugar amurallado, se va destacando cada vez más de los otros pueblos que integran el Municipio.³⁸

Los habitantes del núcleo urbano se dan cuenta de la importancia que éste poco a poco, va adquiriendo y quieren gozar de una situación diferente de los pobladores de las aldeas.

En la esfera de la organización municipal, aquellos quieren ser los únicos directores de la vida local. El Municipio se convierte en un señorío, los vecinos no tienen ya la misma condición jurídica, así en Mallorca, la ciudad de Palma tiende a dominar a toda la isla.

Durante el S. XIV, dado que las aldeas han sido relegadas, y, no conformes con ésta situación, estallan constantes revueltas por las que pugna por conservar su participación en el gobierno o para independizarse de la ciudad, adquiriendo un régimen propio y, algunas como Sepúlveda, llegan a constituir una nueva comunidad dentro de la antigua. En Cataluña ocurre lo contrario ya que muchos lugares, para gozar de los privilegios de la ciudad, se consideran jurídicamente como calles (carrers) creándose así, la institución de carreratge.³⁹

De manera paralela a la transformación del Municipio, se realiza la de su organización. El Régimen Municipal se -

torna aristocrático al quedar en manos de una minoría; la --
 asamblea popular pierde sus atribuciones y deja de reunirse
 sobre todo en las grandes ciudades y surgen en su lugar, pe-
 queños Consejos que llegan a dirigir la vida local; paulatina-
 mente se va eliminando la intervención de la población en el
 Gobierno Municipal sobre todo aquellos que viven fuera de la
 ciudad y se termina prescindiendo de la que vive dentro de -
 ésta, el gobierno municipal queda pues, repetimos, en manos
 de una minoría.

En el momento de la consolidación española de los Rei-
 nos de Aragón y Castilla⁴⁰ el municipio sufre otra transfor-
 mación, se descubre el nuevo continente llamado en aquel en-
 tonces como las Indias, y el trasplante del Municipio espa-
 ñol se da en tierras descubiertas.

4. El Municipio Mexicano.

En la historia universal se habla al llegar al S. XV.,
 de un nuevo continente descubierto por Cristobal Colón en su
 pretendido viaje a las llamadas Indias, viaje que si bien --
 fue una fállida incursión a éstas, si significó la apertura
 de nuevos caminos de expansión y dominio para la Corona Espa-
 ñola, Ochoa Campos ha considerado que para la mentalidad Eu-
 ropea, este continente no entra en la historia del mundo, si
 no cuando los propios europeos le imponen el nombre de América.⁴¹

La historia de la formación y evolución de las instituciones no puede ser generalizada, el desarrollo de cada pueblo responde a situaciones diferentes que requieren su ubicación en un tiempo y espacio determinados; es por ello que, - en continuidad con el estudio que hemos venido realizando, este apartado se enfocará al estudio de la institución municipal en el seno de la comunidad indígena mexicana, la azteca específicamente⁴²; a la organización que se fue matizando con la ordenación que los españoles establecieron en nuestro territorio y saber, ciertamente, que la institución del municipio adquirió caracteres propios que, en cierta forma, le desligaron del municipio castellano que, al decir de García Gallo, fue trasplantado a nuestro territorio.⁴³

A) La tradición precortesiana.

La organización social y política de los aztecas en la época precortesiana la encontramos básicamente estructurada en el clan y en la tribu; constituye la piedra angular de la organización tribal el clan, que recibía también el nombre de calpulli, que en sí venía a conformar grupos de familias emparentadas entre sí, y cuyo régimen de autoridad era el patriarcal, en tal situación, su forma de vida era local.

Floris Margadant ha considerado que dentro de los calpullis, existía una vida relativamente democrática dado que,

por elección, era a los ancianos a los que se les atribuía - el cargo de gobernante.⁴⁴ Se caracterizaba además el calpulli por tener cada uno de ellos sus propios dioses, por poseer de manera colectiva ciertas tierras para el cultivo y en épocas de guerra ser una unidad militar.

Gonzalo Aguirre Beltrán⁴⁵, al estudiar las formas de gobierno indígena apunta que es precisamente en el calpulli en donde se administra la propiedad, la parcela comunal y la -- distribución del trabajo, amén de contar con un Consejo que resolvía los problemas que suscitaban dentro de su administración, se contaba además con un cuerpo de vigilancia que -- se encargaba del cuidado del orden y la justicia y un grupo dedicado del culto de los Dioses, constituía pues el calpulli una unidad administrativa y de organización.

En lo que se refiere a las autoridades, el Consejo del calpulli actuaba por elección popular en lo que se refiere a los funcionarios que ejecutaban sus actos; se determinaba así una estructura de gobierno en la que el teachcau (pariente -- mayor y de mayor rango), ejercía la administración del calpulli y tenía en cuanto a su función, el carácter de vitalicio; el tecuhtli (jefe militar), se encargaba de la defensa del -- calpulli; por su parte, eran los calpizques los que debían -- recaudar los tributos de los pueblos sometidos, en tanto que los topiles cuidaban el orden; en escala intermedia encontra

mos a los tlacuilos o artistas que realizaban las obras pictórico-jeroglíficas, escribanía, etc.⁴⁶

Paulatinamente al desarrollo de sus necesidades tanto de protección como materiales, los calpullis se van unificando se crea entonces la Tribu, que en su carácter de liga de calpullis, contaba con un Consejo Tribal formado por los parientes mayores y jefes de cada uno de los calpullis, y que para su gobierno, elegía en forma vitalicia al Tlatoani o -- Gobernador de la tribu y al Tlacatecutli, que era el jefe militar.

Cuando la Tribu evoluciona, ve la necesidad de formar una confederación, Manuel Moreno ha dicho a éste respecto -- que, "... la organización política (de los aztecas tuvo como base la federación de los calpullis, el organismo director -- fue el Tlatocan integrado por 20 representantes de cada uno de los calpullis en que se dividía la ciudad, este cuerpo -- rector tenía funciones administrativas y judiciales."⁴⁷

Por su parte, Aguirre Beltrán ha considerado que la -- Confederación de calpullis significó "... una forma de agrupación más compleja, ideada por los indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos, ligados no solo por una cultura básicamente igual, sino también, por lazos de parentesco que hacían descender de un mis

no antepasado común"⁴⁸

Remos visto pues, como el calpulli amén de constituir una forma de agrupación territorial, funciona como unidad primaria de una sociedad más estructurada y como régimen de propiedad para la explotación de la tierra.

Dentro de las clases de propiedad de los aztecas, el calpulli es una de ellas, y se integraba de pequeñas secciones o barrios y era conocido como chinancalli, palabra que según Alfonso de Zurita significa "barrio de gente conocida o linaje antiguo"; a las tierras pertenecientes al calpulli se les llamaba calpulalli (tierra del calpulli).⁴⁹

Para explotar la tierra existían las que eran comunes a todos los habitantes del calpulli y otras, que se daban por parcelas para que las cultivaran familias individuales que conservaban su derecho bajo la condición de no abandonar su cultivo por más de dos años. Los productos de la explotación comunal se destinaba en partes al sostenimiento del culto -- religioso (teopantlalli), el servicio militar (milchimalli) y la justicia; ciertos servicios públicos locales (telpochcalli). En los territorios sometidos algunos terrenos servían para pagar el tributo y otros para el sostenimiento de los embajadores aztecas (yaotlalli).

Es importante señalar que al constituirse Tenochtitlan como centro del culto y del gobierno, se determinaba una doble autoridad sobre los poblados de la metrópoli dado que, - mandaba el Tlatoani, sus autoridades y los jefes de cada uno de los calpullis.

Ahora bien, en virtud de que el culto conformaba uno - de los principales factores de agregación en los pueblos aztecas, es precisamente con base en él, en que se ha visto el surgimiento de la idea de autonomía municipal, estableciéndose un similitud con la política expansionista seguida por los romanos pues en un principio se da a las tribus indígenas que no se anexaban a los aztecas -en tanto poblaciones vencidas- a optar entre su destrucción o bien por su vida autónoma, si era éste el caso, debían pagar tributo al pueblo conquistador.

Vemos pues, como poco a poco, el calpulli va reafirmando su carácter de agrupación local asentada sobre un territorio propio, con sus propias autoridades, con un sistema de explotación y producción de la tierra, de división del trabajo y con su propia estructura de clases, su culto, su educación y sus mercados.

Solorzano y Peryra ha escrito que después de la Conquista (1521), los pueblos indígenas de la Nueva España, continúan rigiéndose por sus antiguas costumbres, "... aunque el -

dominio, gobierno y protección extendidas a las provincias - del nuevo Orbe, pertenecían a nuestros Católicos Reyes de España (por donación del Papa Alejandro VI, en la Bula Intercaetera de 1473), todavía fue su real voluntad, que en los pueblos de Indias que en ellas se hallaron en alguna forma política o que después por los nuestros se les erijieron y edificaron para reducirlos a ellas ... se conservaran para regirlos y gobernarlos, que en particular, aquellos mismos reyes y capitanejos, que hacía un tiempo que hacían un tiempo que hacían en tiempo de su infidelidad o los que probasen ser descendientes de ellos"⁵⁰, a tales autoridades se les llamo caciques.

Los pueblos indígenas, sus calpullis, ven llegar paulatinamente su transformación e institucionalización, sin embargo, siguen conformando comunidades con su propio territorio, con su culto, sus arraigados vínculos de parentesco, su sistema de explotación de la tierra y sus autoridades, aunque los españoles haya modificado su estructura.

Consideramos que el Municipio agrario, del que nos habla Ochoa Campos, simplemente constituye en sí, una agrupación social que por los efectos mismos de las necesidades de convivencia que, al igual que todas las agrupaciones en sus primeras etapas de formación presentan características propias en el caso particular, fue el compartir un mismo culto,

descender de un antepasado común y satisfacer las necesidades materiales, situación que propició el asentamiento en un territorio para la explotación de la tierra y la defensa del culto.

B) El Municipio Colonial.

Así como 1492, representa la liquidación del poder islámico en la península hispánica, pero también el descubrimiento de América, 1521 significa a la vez la derrota final de la democracia municipal en España -se inicia el absolutismo monárquico- y la Conquista de México.

Fué solamente lo básico del sistema español, específicamente el relativo al derecho castellano, el que se trasplantó a las Indias,⁵¹ sin embargo, en la reglamentación del municipio novohispano encontramos también varias normas creadas ex-profeso para el territorio conquistado.

Es pues el S. XVI cuando dos grandes corrientes se encuentran en México, y se amalgaman bajo el fuerte predominio de la más adelantada. La primera era una civilización neolítica predominantemente azteca en su aspecto jurídico y la segunda, la civilización hispánica, en cuyo derecho las influencias romanas se mezclaban con visos de derecho germánico, normas canónicas y mucha reglamentación monárquica e incluso, rasgos árabes.⁵²

Ante tales circunstancias, España opta por organizar a las comunidades de los pueblos conquistados emulando el sistema seguido por Roma con los pueblos dominados, así España deja que sigan existiendo las comunidades indígenas y procura la conservación de las tradiciones del gobierno local, haciendo convivir su propia reglamentación con la que en España se aplicaba.

Al llegar Hernán Cortés a conquistar Tenochtitlán, procede a fundar lo que se ha dado en llamar el primer municipio mexicano en la Villa Rica de la Vera Cruz (1519), crea el ayuntamiento con sus alcaldes, regidores y alguaciles y además funcionarios con la investidura y dominio de autoridad,⁵³ que daban de ésta manera legitimidad al acto de Hernán Cortés que, renuncia ante ellos a los poderes y mando que le emanaba Diego Velázquez, a su vez, el ayuntamiento eligió a Hernán Cortés dándole el título de Justicia Mayor y Capitán General, todo esto se sucitó en un ambiente de "suprema democracia"⁵⁴ que revela el espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés y sus compañeros en las tierras conquistadas.

Al introducirse en tal forma la justicia española en nuestro territorio, se trae el derecho consuetudinario dado que, existían peculiares intereses. Larga es la historia de la posición de Cortés ante la Corona Española y la legitimidad de sus actos en la Nueva España -situación de la que no -

nos ocuparemos-, sin embargo, Cortés toma la decisión de fundar después del Ayuntamiento de la Vera Cruz, otros dos ayuntamientos el de Tepeaca y el de Santiesteban del Puerto, facultando a los ayuntamientos y sus alcaldes de la misma manera que en España.⁵⁵

Es la necesidad de regular las situaciones que se iban presentando -de acuerdo con la costumbre- las que van conformando las facultades de los ayuntamientos y alcaldes.

Mucho antes de que España dictara providencia alguna para la organización de las ciudades fundadas por Cortés, éste comienza a legislar, entre las disposiciones más importantes encontramos las Ordenanzas del Conquistador -llevan su nombre- de 1924 y 1925 donde se determinaba la facultad administrativa, judicial y militar de los alcaldes así como las reglas -- del gobierno local previéndose la función del alguacil mayor como ejecutor de las resoluciones del ayuntamiento.⁵⁶

Es importante señalar que las ordenanzas de Cortés tendieron a la protección de los indígenas en contra de los abusos de los españoles, además se dictaron medidas sanitarias - para proteger la salud de los naturales.

Puede decirse que la libertad de los ayuntamientos era relativa pues sólo podía celebrarse el cabildo si Cortés esta

presente o, en su defecto, alguno de sus lugartenientes.

Como funcionarios municipales encontramos: dos alcaldes por cada Villa, uno de los cuales tenía jurisdicción civil y el otro jurisdicción criminal; cuatro regidores, que se ocupaban de la realización de las obras públicas, cuidado y vigilancia de los mercados, el disfrute en común de los pastos - por parte de los pobladores indígenas; la plantación y corte de árboles; 1 procurador,⁵⁷ que era el defensor de los derechos de los ciudadanos y que con el tiempo se convirtió en --sindico; un escribano, que se ocupaba de asentar en documentos las situaciones de interés público y privado que acaecían en el cabildo. Todos estos funcionarios eran elegidos anualmente, tal como sucedía con los cónsules romanos.

Es menester señalar que, en la Ciudad de México imperaba una situación diferente, los ayuntamientos tuvieron atribuciones de dos órdenes: las propiamente ordinarias y las extraordinarias. Las primeras, eran semejantes a todas las municipalidades de la Nueva España -con excepción de los municipios indígenas-, de las cuales podemos citar las siguientes: las electorales, las deliberantes, las políticas, las militares, policiales, jurídicas y de abastecimiento, cultura, beneficencia y financieras.

Entre las facultades extraordinarias, encontramos las -

legislativas y la de orden administrativo.

En lo que respecta a los funcionarios encontramos algunos que no fungían en los municipios de la metrópoli, tales como: un alcalde, dos o tres oficiales de la Real Hacienda, dos regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de parroquia y un procurador general.

En lo que respecta a los municipios indígenas, vemos que a partir de 1538 mediante cédula, la Audiencia de México dispuso que, "...no se llamen señores de los pueblos o municipios en que se presiden, sino sólo gobernadores o principales."⁵⁸ La idea de la institución de la gobernación de los indígenas en lugar de la de cacicazgo, fue reafirmada mediante otras cédula de 9 de octubre de 1549, en donde se mandaba que fueran los mismos indios los que eligieran a sus jueces pedáneos y regidores, alguaciles y escribanos así como a sus ministros de justicia, para que les administraran en sus pueblos y repartimientos.⁵⁹

Es hasta el año de 1555 aproximadamente, cuando los virreyes de la Nueva España, determinan que todas las autoridades municipales se eligieran sin excepción de manera popular.

Las ordenanzas municipales de Cortés, tuvieron vigen--

cia hasta el año de 1573, año en que Felipe II expide en España y para regir en las tierras Conquistadas, las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de los Indios (O.D.P. y P.I), cuya vida se extiende al año de 1776, en que se dictan nuevas Ordenanzas a saber, las de Intendentes.

Las O.D.P. y P.I., contienen disposiciones que después pasaron a formar parte de la Recopilación de Leyes de Indias.⁶⁰

Estas Ordenanzas, disponían en términos generales, la prohibición de hacer descubrimientos sin autorización del Rey, o bien de alguno de sus delegados pero, en caso de que ya existieran tierras pobladas, determinaban que era el Gobernador el que tenía la facultad de determinar la categoría de esas tierras, bien de gobernación, villa o ciudad, y se convocaba a las personas para que fuesen a habitar a los poblados de reciente fundación.

Por otra parte, las Ordenanzas de Intendentes de 1776, junto con la Recopilación de Leyes de las Indias,⁶¹ vinieron a considerar las anteriores Ordenanzas y conformaron las funciones del ayuntamiento colonial, importante es señalar que todas estas ordenanzas, tendían a la protección de los pueblos de indios.

Entre las funciones del ayuntamiento colonial tenemos;

en cuidado de las obras públicas; cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones; vigilancia de pesas y medidas, -- policía y orden; cuidado de los pastos; formación de sus ordenanzas, que debían ser mandadas al Rey para su aprobación en el término de dos años, pero que en tanto, les regían; construcción de puentes y caminos; administración y remate de los propios y los arbitrios.⁶²

Es importante señalar que en el ramo de egresos, los -- ayuntamientos debían consignar en libros cinco clases de partidas que contemplaban: dotación de ayuda a los justicias, capitulares y dependientes del ayuntamiento; salarios de los -- funcionarios públicos, médicos, cirujanos y maestros de escuela, tanto de los pueblos de indios como de los españoles; réditos de censos o cargas impuestas sobre fondos municipales; gastos de festividades; gastos extraordinarios que autorizara el intendente; impuestos que gravaran a los pueblos para la retribución de oficiales menores del ayuntamiento.⁶³

Asimismo, se preveía que los excedentes anuales de los propios y arbitrios o de bienes de la comunidad, debían invertirse en la compra de fincas o bien, se imponían rentas para que de sus productos se hicieran los gastos municipales sin tener que determinar arbitrios lesivos al patrimonio de los vecinos del municipio.

Otras instituciones importantes de la colonia son:

- 1) los pósitos que implicaban una especie de seguro agrario - contra riesgos dado que, consignaban una ayuda al pequeño agricultor y socorro a las necesidades en los casos de desgracia social;
- 2) las alhóndigas, que eran almacenes de semillas que prevenían la escasez, la carencia o especulación de estos productos. La construcción de alhóndigas se hace extensiva a todos los municipios, por disposición de Felipe II, el 31 de marzo de 1583 y pasaron a formar parte del Título 14, del Libro 4o. de la Recopilación de Leyes de las Indias de 1680.⁶⁴

Puede verse por lo anterior que la institución municipal tuvo en el principio de la dominación española un gran desarrollo desgraciadamente, se empezaron a dar una serie de modificaciones en la situación municipal. Con Felipe III, en 1620, ordenó que no se asignara por elección a los regidores sino que se vendiera el oficio en almoneda pública -se establecía un plazo de 30 días- por los oficiales de la real Hacienda.

Otros oficios vendibles y renunciables lo eran sólo en las ciudades de españoles- los de escribanos de cabildo, alguaciles mayores, depositarios y fieles ejecutores. En los pueblos de indios los oficios no eran vendibles.

Paulatinamente en la evolución de la sociedad de la Nueva España vemos que se va transformando la situación autónoma de los municipios, pues se introducen reformas de índole absolutista, esto como consecuencia de la disputa que se da entre Francia e Inglaterra por la preminencia política al quedarse Carlos II -el Hechizado- sin sucesor, y en la que es la Casa de Borbón quien gana. Se hace del cabildo abierto una asamblea deliberante, que formaba las ordenanzas municipales a su arbitrio, decidía los trabajos semanales de la comunidad, resolvía todas las cuestiones relativas a multas e infracciones y que si bien escuchaba las peticiones de los vecinos, no se ajustaba a ninguna disposición para dictar sus resoluciones.

Ots Capdequi refiere que los municipios coloniales cayeron en verdaderas oligarquías, más atentas a las vanidades -- personales que a las necesidades colectivas.⁶⁵ Otro factor determinante en la merma de la autonomía municipal fue el hecho de que las Leyes de Indias fueron olvidadas, y toda protección a los naturales fué perdiéndose, no se consideró más su derecho a elegir a sus regidores y alcaldes, ni su derecho a explotar los bienes que les había otorgado la Corona Española.

En el siglo XVII, las situación de los indígenas es aún más cruenta, se les prohibió salir de sus "pueblos" -- poblaciones fundadas en virtud de las Cartas-, evitándose todo contac

to con españoles; así, era frecuente que las autoridades municipales propiciaran que los indios cometieran faltas administrativas para poder contar con mano de obra gratuita.

Durante el Siglo XVIII, la situación de la vendibilidad de cargos consejiles era aún más denigrante, dado que, incluso en España estos cargos eran vendidos a los españoles, lo que obviamente trajo como consecuencia la corrupción administrativa y la degradación de la función representativa.

De las anteriores consideraciones, podemos colegir que durante tres años de dominación española, lo que pudo ser una verdadera institución democrática sucumbió ante la corrupción y degradación de la vida indígena y la ambición desmedida de los españoles. Sin embargo, no todo fue negativo puesto que se dió lugar a la conformación de una forma institucional de expresión de las necesidades colectivas con caracteres propios amalgama de la influencia española y la indígena.

C) El Municipio en la Epoca Independiente.

Hemos visto como el municipio mexicano paulatinamente va adquiriendo matices propios, desgraciadamente, la dependencia absoluta que como Colonia nos ataba a España, no nos eximió de ser partícipes de la crisis que en el S. XIX sufre. Precisamente es cuando vemos que es en el municipio en donde

se gestaron y desarrollaron uno de los movimientos más signi-
ficativo de la historia patria; la independencia.

Con motivo de la invasión Napoleónica a la Península -
Ibérica y la abdicación de Fernando VII al trono hispano, se
inicia en la Nueva España un movimiento que manifiestaba la
inconformidad de algunos criollos con la Corona Española.

Es en el Ayuntamiento de la Ciudad de México donde el
Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos cuyo cargo era el de
síndico, representa los intereses nacionales en tanto que la
Audiencia los de los españoles radicados en nuestro territo-
rio. Así, el 10. de septiembre de 1808, el Virrey Iturriga-
ray convoca a los Ayuntamientos de la Ciudad de México para
que eligieran representantes ante España.⁶⁶

Fue hasta el 29 de enero de 1809, cuando la Junta Cen-
tral Gubernativa del Reino -formada el 25 de septiembre de -
1808 en Aranjuez-, decreta que las colonias y factorías de -
la Nueva España eran parte y esencia del Reino Hispano por -
lo que se les otorgaba representación en dicha Junta.

Con motivo de instalación de las Cortes Españolas, la
Audiencia de México publicó por bando la convocatoria el 16-
de mayo de 1810 para que las Intendencias de México tuvieran
representación por medio de diputados ante las cortes. Ve--

mos que la actividad política de los ayuntamientos va siendo cada vez más directa en los problemas nacionales.

Con la abdicación de Bayona se da oportunidad a un importante hecho, precisamente con el ayuntamiento de Querétaro se reafirma y realza la importancia de nuestros concejos al proclamar la independencia de México el Cura de Dolores en la madrugada del 16 de septiembre de 1810.

A raíz del estallido de nuestro movimiento independentista, se sucede la lucha por su propia libertad en varios países de hispanoamérica.

No obstante lo anterior, vendrá a jugar un papel importante la legislación Napoléónica en España pues el 18 de marzo de 1812,⁶⁷ las Cortes de Cádiz promulgan la Constitución de la Monarquía Española que consagró al igual que la francesa, un régimen de centralización administrativa que en México -- trajo consecuencias nefastas pues implantan a los Jefes Políticos.

La Constitución Gaditana determinaba en su artículo -- 309, las facultades de los Jefes políticos y de los prefectos, que fijaban de igual modo, la dependencia total del municipio respecto del gobierno. Esto fue precisamente lo que

le dió al Municipio un carácter de órgano administrativo es-
pecíficamente los ayuntamientos- para la ate ción descentra-
lizada de los asuntos y servicios públicos por región.

La hacienda municipal por su parte, se ve tremendamen-
te mermada por los intereses políticos, amén de que sus atri-
buciones se limitaban de acuerdo al artículo 321 del ordena-
miento de referencia, a la seguridad pública y orden, salu-
bridad, educación primaria, calzadas, penales, cárceles; ex-
pedición de ordenanzas municipales y exigamente a la recau-
dación y administración de las rentas municipales.⁶⁸

En 1813, el 23 de julio se expide la "Instrucción para
el Gobierno Económico-Político de las Provincias" que deter-
minaban que en principio, las facultades de los Jefes Políti-
cos abarcaban todo tipo de funciones gubernativas; el --
cuidado de la seguridad pública y el orden; ejecución de pe-
nas previstas en los Bandos de Policía y Buen Gobierno, y la
actividad de calificación de faltas administrativas; califi-
cación de las elecciones de ayuntamientos. Tenían asimismo, -
el control del Registro Civil; la promulgación y publicación
de las leyes.

Aún cuando la vigencia de la Constitución de Cádiz en
la Nueva España fue hasta el 17 de agosto de 1814, restable-
ciéndose en el año de 1820, no dejó de causar merma en los -

ayuntamientos de los municipios pues reinstauró las contrastantes figuras antidemocráticas de los jefes políticos, tal como lo podemos constatar en los aa. 312 al 316, que consagran por otra parte, la elección popular del Consejo Municipal: alcalde, regidores y síndicos: su duración en el cargo y la no reelección inmediata al ejercicio; y los requisitos para la designación.⁶⁹

Por otra parte, se consignan los puestos de elección popular como una carga, por lo tanto, se determinaban como inexcusables. De la misma indole son los empleos municipales.

Hemos de anotar que la Constitución de Cádiz estableció el precedente más importante que se ha proyectado en el curso de nuestra historia y que por fortuna, ha culminado en la creciente importancia de las haciendas municipales al determinar en el a. 322, la posibilidad que tenían los ayuntamientos de allegarse mediante arbitrios, las cantidades suficientes para la realización de sus funciones municipales, desgraciadamente en su tiempo, ésta situación se hallaba supe-
70
ditada a la aprobación sucesiva de las Diputaciones y de las Cortes.

Lamentablemente el lastre de las jefaturas políticas continuó, situación fácil de verificar, pues aparecen en el Decreto Constitucional para la América Latina, expedido en -

Apatzingán el 22 de octubre de 1814, y que es conocido también como Constitución de Apatzingán, aprobada por el Congreso de Chilpancingo en la fecha señalada y promulgada el 24 del mismo mes, así como en el Plan de Iguala promulgado el 24 de febrero de 1821 y los Tratados de Córdoba el 24 de agosto del mismo año.⁷¹

Los dos últimos documentos citados, reconocieron la existencia de los ayuntamientos, no obstante su carácter centralista, situación que no se dió en la Constitución de 1824 que no especificó cosa alguna en materia municipal a pesar de su carácter federal.

Lo anterior nos dá la idea de la situación tan precaria en la que se encontraban los municipios, pues en 1824, al no existir reglamentación legal o dispositivo jurídico acerca de su funcionamiento y facultades, provocaba el que se les tuviera en el más absoluto de los olvidos.

Es hasta el año de 1836 cuando la Sexta de las llamadas Siete Leyes Constitucionales, en donde sí se encuentran disposiciones relativas al municipio.

Los aa. 22 al 31 de la Sexta Ley, determinaban la existencia de los ayuntamientos en los lugares en que los había en 1808, fijando requisitos de población así como sus excep

ciones; la elección popular de los concejales y los requisitos que los aspirantes a los cargos municipales debían satisfacer, para el ejercicio y en el caso de ser electos la irrenunciabilidad del cargo.

Por otra parte, se señalaban las facultades de los ayuntamientos, que en mucho diferían de las que estableciera la Constitución de Cádiz de 1812; a los alcaldes se les otorgaron facultades judiciales.⁷²

En 1837, con la Ley del 20 de marzo, el mínimo de derechos que se les había otorgado a los ayuntamientos acaba, pues las facultades antes encomendadas al concejo pasan a manos de los jueces de paz que estaban subordinados en todo a los prefectos y subprefectos. En ésta misma época aparecen los llamados apoderados del pueblo que llegarían a ser proscritos en 1845, cuando se restablecen las funciones de los ayuntamientos.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, expedidas durante el gobierno de Antonio López de Santa-Anna, configuró en su a. 4o., como forma de división territorial, pero bajo la total sujeción en todo lo concerniente a nombramiento de funcionarios, administración de servicios e ingresos municipales, a las Asambleas Departamentales.⁷³

En igual situación quedan los municipios en 1856, cuando Ignacio Comonfort expide el Estatuto Orgánico Provisional de la República, sólo que ahora aquéllos quedarán bajo la autoridad directa de los gobernadores. La debilidad municipal en nada mejora con la Constitución Política de 1857 pues sólo contiene en materia municipal, disposición relativa a los gastos municipales (a.37 frac. II) y la obligación de los munícipes de inscribirse en el padrón de la localidad (a. 36 - frac. I).⁷⁴

Es hasta 1859, con la Reforma y el Gobierno de Juárez que el sistema municipal se estabiliza.

En 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano que Maximiliano de Habsburgo expide el 10 de abril de dicho año, se ocupó del municipio pero como es sabido este documento, "... careció de vigencia práctica y validez jurídica ... (pues)... no instituyó propiamente un régimen constitucio---nal..."⁷⁵

Con la dictadura del General Porfirio Díaz, se convierte a los municipios en un engranaje más de su tirano gobierno. Las jefaturas políticas sientan sus reales, los gobernadores y los prefectos hacen de cada municipio un feudo.

Basta decir que en esta época, los municipios del inte

rior de la República carecían de la más elemental atención, así, vemos que los servicios de agua, mercados y obras públicas en general, solo se realizaban en las ciudades de primer orden. En materia de ingresos municipales, hacia el año de 1889, el ingreso total de los municipios de nuestro país ascendían a 11 y medio millones de pesos que, en 1890, aumentaron a la cantidad de 14 y medio millones.

No sobra decir nuevamente lo que los historiadores ya han acotado de ésta época, la centralización ahogo la vida municipal. Los prefectos que tenían la totalidad del control de la vida local, se convirtieron en los jefes políticos de los ayuntamientos. La mermada libertad municipal es completamente devastada.

Al decir de De la Garza, "... Tal es el estado lamentable en que se encontraba, en plena dictadura liberal del porfirismo la institución municipal, y que debía motivar un anhelo, ..., de los constituyentes de 1917, para curar la purulenta llaga del organismo nacional."76

En el año de 1897, se dicta ante la escasa economía municipal, la Ley General de las Municipalidades de la República Mexicana, que establecía cinco rubros: rentas propias, impuestos municipales, asignaciones de impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e ingresos extraordinarios

y accidentales. La mejora levemente el erario municipal, pero su desarrollo sigue manteniéndose en las capitales de los estados.

En lo que se refiere al Ayuntamiento de la Ciudad de México se integraba de 20 regidores, 2 síndicos y 20 comisiones que se encargaban de diversos servicios. Se calcula que los ingresos en ese año fueron, gracias a la ley de 1897, de 3 364,770 pesos y sus egresos de 3 348,898 pesos. La importancia del que sería el Distrito Federal se ve manifestada.

Es precisamente con el Porfirismo cuando vemos con concluir el S. XIX, en donde es significativo el discurso del Abogado D. José M. Gamboa, subsecretario de Relaciones del gabinete de entonces, en donde sintetizó la trayectoria constitucional de México durante la centuria que finalizaba, ensalzando la paz que Porfirio Díaz había continuado, corría el año de 1900, afortunadamente, las palabras retóricas mostraban la clara euforia de un régimen: "... que precisamente por haber llegado a su plenitud iniciaba su decadencia..."⁷⁷

Los Flores Magón daban la luz a un movimiento que terminaría con la farza del constitucionalismo porfirista; se oía una vez más el grito que el municipio por muchos años -- venía ahogando: su libertad.⁷⁸

Desde este momento se debate en los vaivenes políticos nuestro municipio, y en 1903, el General Porfirio Díaz, expi-
de en uso de sus facultades extraordinarias, la Ley de Orga-
nización Política y Municipal del Distrito Federal que fijó
como límites de éste último los establecidos por los decre-
tos de 15 y 17 de diciembre de 1898, por tanto, quedó dividi-
do para su administración en 13 municipalidades: México, Gua-
dalajara, Hidalgo, Atzacozalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac,
Cuaximalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa
Alta e Ixtapalapa.

Queda sujeto pues el Ayuntamiento de la Ciudad de Mé-
xico, en el orden administrativo, político y municipal al --
Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gober-
nación: disponía la ley de referencia en su a. 18 que el Dis-
trito Federal era parte integrante de la Federación y que se
regiría por las disposiciones que para su régimen interior
dictaría el Congreso.

Los ayuntamientos conservaron sus funciones municipa-
les, en lo que concierne a su administración, tenían voz con-
sultiva, derecho de vigilancia, iniciativa y veto.

Punto trascendente es que esta Ley, suprimió la persona-
lidad jurídica de los ayuntamientos, haciéndose cargo de to-
dos sus bienes, derechos acciones y obligaciones el Gobierno
Federal.

Como veremos al entrar en vigor la Constitución de 1917 se determina como facultad del Congreso de la Unión, en el - a. 73 frac. VI, el legislar en todo lo que concernía al Distrito Federal.

Así, el período que arrancó en los principios del S.XX, vendrá a jugar un papel primordial en la institución que analizamos pues, su consagración y fortalecimiento programático quedará plasmado en la Carta Fundamental de 1917 y que paulatinamente, ha sufrido varias reformas que tienden de manera constante a marcar el desarrollo nacional con base en la primera instancia de gobierno y que forma una de las bases de - nuestro sistema político: el Municipio.

D) El Municipio y el Plan de Guadalupe.

Durante el período de 1913-1914 se vieron agudizadas - las crisis entre los principales dirigentes de la revolución, que se hicieron manifiestas, cuando se da el reconocimiento ideológico de Carranza de aceptar la "guerra de clases"⁷⁹ y - llevar a cabo, al menos, algunos de sus propósitos socioeconómicos. Primero proclamó la revolución constitucionalista en el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, en el que, - desconocía al General Victoriano Huerta como presidente de - la República, a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación así como, a los gobiernos de los Estados que no se adhieran al Plan.

El Plan de Guadalupe en su punto cuarto nombraba al -- propio Venustiano Carranza como primer Jefe del que se llama ría Ejército Constitucionalista y que fungiría como encargado del Poder Ejecutivo en tanto perdurara la lucha que una -- vez concluida, le obligaba a aquél a convocar a elecciones. ⁸⁰

En este Plan, no se determina postulado alguno de carácter social, nada alusivo a un programa de reformas a las instituciones jurídicas y políticas que hasta ese momento se hallaban funcionando menos aún, al municipio.

Es hasta el 3 de octubre de 1914; cuando el mismo Carranza en el seno del local de la Cámara de Diputados dirige un mensaje a los jefes del Ejército Constitucionalista en -- donde hace precisa referencia a un programa de reformas sociales y políticas, considerandolas "... como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica..." y agrega que para ello, "...El aseguramiento de -- la libertad municipal, como base de las libertades políticas de los Estados, y como principio y enseñanza de las prácticas democráticas."⁸¹

La anterior declaración se ve materializada cuando, el 12 de diciembre de ese mismo año, Carranza expide en Veracruz un decreto que tituló "Adiciones al Plan de Guadalupe"⁸² que --

constaba de siete artículos siendo el segundo de ellos en el que el Varón de Cuatro Ciénegas, se arroba la facultad para expedir leyes, disposiciones y medidas tendientes a la concreción de lo declarado el 3 de octubre de ese año.

Quedó a cargo de la elaboración de los proyectos de leyes que adicionaría el Plan la Comisión de Legislación que presentó al término de su labor, 19 proyectos contando el número de cinco los que se ocupaban del Municipio y que son:

- 1) Ley Orgánica del a. 109 de la Constitución de la República, que consagraba al Municipio.
- 2) Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios;
- 3) Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados, cementerios;
- 4) Ley sobre la organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California; y
- 5) Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, mercados, cementerios, etc.

Es el decreto número 8 el que concretamente se refiere a la libertad municipal y que fue expedido el 26 de diciembre de 1914. En los considerandos, Carranza expone la manera en que las prefecturas y jefaturas políticas desvirtuaron

y minimizaron las libertades municipales, por lo que propugna por la reivindicación de la institución municipal, y por que se le hiciere autónomo, con una auténtica función democrática, seno del debate de los intereses públicos considerando en todo momento, su función primordial en los aspectos administrativo, educativo y de desarrollo socioeconómico del sistema democrático mexicano. 83

Asimismo, es el mismo decreto el que reformaba el a. - 109 de la Constitución de 1857, determinando que sería el municipio libre la base de la división territorial y de la organización política de los Estados que tendrían, en cuanto a su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Se determina que el órgano de administración municipal lo sería el ayuntamiento cuya elección sería popular y directa, no debiendo existir autoridad intermedia alguna entre aquellos y los gobernadores de los Estados, se establece, al decir del Dr. Jorge Carpizo, "...la libertad municipal como institución constitucional..." 84

Es hasta pasado más de año y medio, cuando Carranza expide los otros decretos relativos al municipio, uno de ellos de fecha 5 de agosto de 1916, se refirió al diferimento de las elecciones municipales en el Distrito Federal, fa-

facultando su gobernador para nombrar ayuntamientos provisionales que se encargarían de la administración municipal -no se incluía la municipalidad de México-, se desechaba así a los prefectos de la vida política de los municipios.

E) El Municipio y la Constitución de 1917. Las sucesivas -- Reformas al Artículo 115.

Dado que las reformas expedidas por Carranza, se realizaron en el período preconstitucional por estar suspensa la Constitución de 1857, se hacía necesario para restablecer el orden constitucional la revisión de la Carta Fundamental mediante el procedimiento que ella establecía o bien, la expedición de una nueva. Ante tal situación, el Jefe del Ejecutivo opta por ésta última vía y es, como lo hemos anotado, - con el decreto de 6 de septiembre de 1916, con el que convocó a un nuevo Congreso Constituyente que precisamente sería el que se encargaría de la discusión del proyecto de reforma presentado por Carranza, en un lapso no mayor de dos meses - al término del cual quedaría disuelto. ⁸⁵

Queda instalado en la Ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente, el 21 de noviembre de 1916, fecha en la cual inicia las juntas preparatorias. La historia nos narra que dentro de su seno, las facciones políticas obregonistas y -- carrancista, estaban plenamente separadas. ⁸⁶

El 30 de noviembre se realiza la elección de la mesa - directiva del Congreso y el 1o. de diciembre se recibe el -- proyecto de Constitución del Primer Jefe Constitucionalista; el 6 del mismo mes, se designó a la Comisión de Constitución que quedó integrada por Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. Esta Comi--- sión, se ve complementada con una segunda que fue nombrada - el 23 de diciembre y entre los que quedaron: Paulino Macho-- rro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González.⁸⁷

Dentro del Proyecto de Constitución que presentó Carranza, era el Título Quinto relativo a los Estados de la Federa-- ción, a. 115, en donde hayamos lo relativo a la institución municipal que a la letra rezaba:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior -- la forma de gobierno republicano, representativo y popular, siendo como base de su división territorial y de su organizac-- on política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayun-- tamiento de elección directa y sin que haya autoridades interme-- dias entre éste y el Gobierno del Estado.⁸⁸

Este artículo del Proyecto, la Comisión de Constitución lo adicionó, y en la sesión del 24 de enero de 1917, se puso a discusión un texto más explícito cuya fracción primera no fue motivo de debate, pero que si suscitó amplia polémica en torno a la fracción segunda del citado a. 115, tomando parte en dicho debate los Diputados Rodríguez González, Lizardi, -

Calderón, Medina, Jara, Avilés, Alberto González, Alvarez y Chapa. 89

Para dar cuenta de las objeciones presentadas, se hace necesario que consignemos lo que a la fracción segunda decía:

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda municipal, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proyección y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte correspondiente al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los Términos que establezca la Ley. 90

Rodríguez González la impugnó, señalando la anarquía que en materia educativa ocasionaría, pero oportunamente el Diputado de la Barrera le aclaró que estaba confundiendo la cuestión financiera con los asuntos educativos o de la enseñanza.

El Diputado Jara en su calidad de miembro de la Comisión, hizo uso de la palabra precisando:

Si la Comisión no hubiera traído al debate la II fracción del artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida Comisión tiene para dar a los Municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a Entidades en general. Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Esta--

dos. En una palabra, al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse — como tal, porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes.⁹¹

La tarde del miércoles 24 de enero de 1917 fue, pues, decisiva para el destino de la institución municipal pues la — frac. II, contenía en esencia la piedra angular de su autonomía y de su importancia como instancia inmediata a la ciudadanía.

Rafael Martínez de Escobar se pronunció en contra de la fracción citada, por no considerarla muy liberal pues le parecía que los ayuntamientos sólo deberían de recaudar los impuestos meramente municipales.

El diputado Alvarez apoyó tres puntos de los cuales se determinan importantes, el hecho de que defendiera la postura que otorgaba a los municipios los recursos financieros suficientes para proveer a sus gastos; el nombramiento de inspectores que vigilaran las rentas municipales y la intervención de la Suprema Corte de Justicia en caso de conflictos — suscitados en materia hacendaria entre los municipios y ellos.

En cuanto a la competencia de la Suprema Corte de Justicia en conflictos hacendarios, el diputado Heriberto Jara opinó que era lo correcto pues ella se mantendría imparcial

atendiendo en todo momento a lo estrictamente legal evitándo se además, la centralización; propugnó por que se hiciera del municipio una institución realmente libre y con los recursos económicos suficientes.

Finalmente y después de brillantes participaciones en pro de la libertad hacendaria del municipio, el 30 de enero de 1917, se sometió a debate el voto particular que emitieran Heriberto Jara e Hilario Medina miembros de la segunda comisión de Constitución y que decía a la letra:

La libertad municipal, fundada en la libre disposición de la hacienda del Municipio, es seguramente el único principio para — dar vida a las nuevas instituciones, y las diferencias suscitadas, cuando la discusión del primer dictamen acrediten que tal libertad es deseada por todos los señores representantes, y que solamente varía el concepto en la manera de hacer efectiva dicha libertad. 92

Habiendo sido rechazado el primer dictámen de la comisión, el voto particular presuponia las correcciones que se habían realizado por lo que se consagraba la libertad municipal en cuanto a su hacienda; el no otorgar facultades a la Corte en caso de conflictos y la que establecía que los ayuntamientos para recaudar todos los impuestos, por lo que se establecía de la siguiente manera la fracción II:

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender a sus diversos ramos, y el tanto que asigne el Estado a 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 res-

pectiva. 93

Aún cuando el Gral. Calderón sugirió la suspensión del debate, lo que no se consideró, Heriberto Jara recalcó que - "...la libertad municipal no la pueden tener en realidad los ayuntamientos, no podrán gozar de su libertad si no es a base de una libertad económica efectiva..."⁹⁴

Después de acalorados debates, y de haber hecho uso al terno de la palabra los C.C. Esteban B. Calderón, Hilario Medina, Gerzayn Ugarte, el Gral. Jara informa que la Comisión y los autores del voto particular pedían permiso para retirarlo, en tal virtud, se vota el artículo presentado por la Comisión que tuvo 88 votos positivos y 62 en contra.⁹⁵

En definitiva el a. 115 quedó como sigue:

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 efectos legales.⁹⁶

Por último es importante recordar que digno de estimarse es el esfuerzo de los constituyentes que lucharon hasta el -

fin por dar la independencia a los municipios en cuanto al manejo de su hacienda, pues hoy por hoy, vemos que sólo de esa manera pueden los ayuntamientos satisfacer las necesidades de servicios públicos de su comunidad.

También se trató en los debates, aquellos ramos que vendrían a integrar la hacienda municipal, lo que se resolvió dando a los municipios facultades en aquellas materias que le eran propias.

Finalmente, el 31 de enero, son aprobados junto con el a. 115 y sus tres fracciones, los demás artículos que habían quedado pendientes. El presidente del Congreso Constituyente firma la Constitución que entraría en vigor el 10 de mayo de 1917, y que fue promulgada el 5 de febrero del mismo año.

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, en donde como hemos visto, se consagró el Municipio libre con una tendencia programática a fortalecerle financieramente, en tanto primera instancia de gobierno y forma de descentralización política y administrativa de las entidades federativas, ha sufrido varias reformas constitucionales que a continuación señalamos.

1) En el año de 1928, quedó el a. 115, en lo relativo a

municipios tal como se consagraba en la constitución de 1917.

2) En 1933, se forma la frac. I, en lo que se refiere a la elección de Concejo Municipal de los Ayuntamientos, así, se dispone en el Diario Oficial de la Federación de 29 de -- abril de ese mismo año que, párrafo segundo:

Artículo 115.- ...

I.-

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayunta-- mientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, - desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que - sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que - tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el -- periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en - ejercicio.

3) Importante es la adición publicada en el Diario Ofi-- cial de la federación de 12 de febrero de 1947, pues a la -- fracción primera se le ve consagrada la facultad que se le - otorga a la mujer para participar en elecciones en igualdad de condiciones con los hombres.

Se les otorga así a las mujeres el sufragio activo y - pasivo.

4) En el Diario Oficial de la Federación fue reformado el artículo tal como aparece a la fecha, dejando ya de impli-- cito la facultad de la mujer para votar y ser propuesta; a --

cargos de elección popular. La publicación se hizo el 17 de octubre de 1953.

5) Se adicionó el artículo 115, para adecuarlo a las disposiciones de lo establecido en el a. 27 constitucional en materia de asentamientos humanos (D.O. de 6 de febrero de 1976).

6) En 1977, con la llamada "Reforma Política", se vuelve a adicionar nuestro artículo de estudio, para introducir el sistema de diputados de minoría en lo que se refiere a -- renovación de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

7) La última y octava reforma que ha sufrido el artículo 115, fue hecha recientemente y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, en donde el contenido de la disposición que rige a los municipios cambió sustancialmente ya que, se le dividió en diez fracciones, siete de las cuales corresponden exclusivamente al ámbito municipal, dos de ellas al mismo tiempo se refieren a competencia común de los estados y los municipios y una más que reglamenta exclusivamente aspectos de las entidades federativas.

Para efectos de nuestro estudio, debemos proyectar las

nuevas reformas, solo de esa manera, comprenderemos la importancia del tratamiento historico-doctrinal de la instituci3n.

NOTAS AL I CAPITULO.

- 1) POSADA, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Madrid, Librería General Victoriano Suárez, - 1936. p. 42.
- 2) GARCIA GALLO, Alfonso. Manual de Derecho Español. El origen y evolución del Derecho; 5a. edición. Madrid, Artes Gráficas y ediciones S.A., 1979. p. 472.
- 3) NOVISSIMO DIGESTO ITALIANO; Dirigido por Antonio Azera e Ernesto Eula. Torino, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1964. pp. 1006-1007.
- 4) ibidem.
- 5) POSADA, Adolfo, op. cit. supra nota 1, p. 37.
- 6) GARZA, Sergio Francisco de la. El Municipio. Historia, Naturaleza y Gobierno. México, Editorial, 1974. - p. 82.
- 7) GARCIA GALLO, Alfonso, op. cit. supra nota 2, p. 491.
- 8) NOVISSIMO DIGESTO ITALIANO, op. cit. supra nota 3, p. 1008.
- 9) GARCIA GALLO, Alfonso, op. cit. supra nota 2, pp. 491-492.
- 10) NOVISSIMO DIGESTO ITALIANO, op. cit. supra nota 3, p. 1008.
- 11) GARZA, Sergio Francisco de la, op. cit. supra nota 6, p. 12.
- 12) ibidem.
- 13) GARCIA GALLO, Alfonso, op. cit. supra nota 2, p. 505.
- 14) NOVISSIMO DIGESTO ITALIANO, op. cit. supra nota 3, p. 1009.
- 15) ibidem.
- 16) MUNRO. Municipal Government and Administration. cit. pos. POSADA, Adolfo, op. cit. supra nota 1, p. 44.
- 17) NOVISSIMO DIGESTO ITALIANO, op. cit. supra nota 3, p. 1009, 1010.
- 18) GARCIA GALLO, Alfonso, op. cit. supra nota 2, p. 509.

- 19) MOMSEN, Teodoro. Compendio de Derecho Público Romano; tr. por el -
 Dorado. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1959.
 T. IV. p. 127.
- 20) Probablemente cada gentilitas -conjunto de familias unidas por lazos
 de parentesco- ocupa una aldea (vicus) o territorio que queda bajo -
 su jurisdicción y con el que, en ocasiones llega a identificarse.
 Cfr. GARCIA GALLO, Alfonso, op. cit. supra nota 2, p. 81.
- 21) El dominio Cartagines en España, abarca un conjunto de pueblos, rei-
 nos y ciudades muy distintos que se gobiernan de diferente manera --
 sin que entre ellos, se creen vínculos comunes; sólo tienen de común,
 estar sometidos a un mismo poder, resulta por ello, dominio formado
 artificialmente, sin ninguna base real. Para designarla extienden
 a toda la península el nombre de Isephanim o Ispania, dada a las re-
 giones del sur, de manera análoga a como los griegos extienden el de
 Iberie, propio de un río de Huelva, aplicado más tarde al Ebro.
 Cfr. Garcia Gallo, Alfonso, op. cit. supra nota 2, pp. 81-82.
- 22) idem. p. 82.
- 23) ibidem.
- 24) POSADA, Adolfo, op. cit. supra nota 1, p. 52
- 25) NOVISSIMO DIGESTO ITALIANO, op. cit. supra nota 3, p. 1011.
- 26) GARCIA GALLO, Alfonso, op. cit. supra nota 2, pp. 94-108.
- 27) ibidem.
- 28) URBEL PEREZ, Jesús de. Los Monjes españoles de la Edad Media. Ma
 drid, 1956. T. I. pp. 165-528; T. II. p. 280.
- 29) URBEL PEREZ, Jesús de. op. cit. supra nota 28.
- 30) GONZALEZ PALENCIA, Antonio. Historia de la España Musulmana. Bar
 celona, 1952. p. 312.
- 31) GARCIA GALLO, Alfonso, op. cit. supra nota 2, p. 107.
- 32) GONZALEZ PALENCIA, Antonio. op. cit. supra nota 30, 312.
- 33) ibidem.
- 34) GARCIA GALLO, Alfonso, op. cit. supra nota 2, pp. 210-215.
- 35) ROMERO MUNIZ, T. Colección de Fueros Municipales y Cartas Pueblas
 de los Reinos de Castilla y León, Corona de Aragón y Navarra.
 Madrid, 1847. p. 57.

- 36) idem. pp. 60-72.
GARCIA GALLO, Alfonso, op. cit. supra nota 2, p. 206.
- 37) FUENTE, Vinicio de la. Las comunidades de Castilla v Aragón bajo el punto de vista geográfico. Historia militar, política v económica de las tres comunidades, de Calatavud, Derooca v Teruel. Madrid, 1850. pp. 193-214.
- 38) GARCIA GALLO, Alfonso, op. cit. supra nota 2, pp. 214-219.
- 39) HINOJOSA, Enrique de. "Orígenes del Régimen Municipal en León y -- Castilla" en Estudios sobre la Historia del Derecho Español. Madrid, 1903. pp. 5-7.
- 40) La consolidación se consuma en el año de 1479, diez años después del matrimonio de los Reyes Católicos.
FLORIS MARGADANT, Guillermo S. Introducción al Estudio del Derecho. México, UNAM, 1971. p. 36.
- 41) OCHOA CAMPOS, moisés. El Municipio. Su evolución. México, BANOBRAS, 1981. p. 47.
- 42) El adjetivo azteca delimita nuestro campo de estudio, por ser el grupo más representativo entre los nahúas del S. XVI, debido a que los aztecas participaron de la grandeza tehotihuaca y tolteca que los precedieron, asimilando los elementos culturales de los pueblos que iban venciendo por lo que, lo que se diga en relación con este pueblo, es válido para los otros pueblos prehispánicos excepto los mayas.
BIALOSTOSKY DE CHAZAN, Sara. "Informe sobre el estado en que se encuentra la enseñanza e investigación del Derecho azteca en la Universidad" en Memoria del Primer Congreso de Historia del Derecho Mexicano. México, UNAM, 1981. p. 35.
- 43) GARCIA GALLO, Alfonso. Estudio de Historia del Derecho Indiano. Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972. p. 59.
- 44) FLORIS MARGADANT, Guillermo S, op. cit. supra nota 40, p. 37.
- 45) AGUIRRE BELTRAN, Gonzálo. Formas de Gobierno Indígena. México, - Porrúa, 1982. p. 55.
- 46) ibidem.
- 47) MORENO, Manuel. La organización política v social de los aztecas. México, INAH, 1971. p. 25.
- 48) AGUIRRE BELTRAN, Gonzálo, op. cit. supra nota 45, p. 72.
- 49) ZURITA, Alonso de. "Breve y Sumaria Relación" en Nueva Colección de Documentos para la Historia de México. México, 1991. - p. 106.

- 67) MUÑOZ, Virgilio y Mario Ruiz Massieu, op. cit. cupra nota 57, p.47. ESQUIVEL OBREGON, Toribio, op. cit. supra nota 54, T. III, p. 616.
- 68) TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979; 9a. ed. México, Porrúa, 1980. p. 95.
- 69) idem. p. 96.
- 70) idem. p. 97.
- 71) ESQUIVEL OBREGON, Toribio, op. cit. supra nota 54, T. III. p. 647.
- 72) TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit. supra nota 68, p. 243-244. GARZA, Sergio Francisco de la, op. cit. supra nota 6, p. 35.
- 73) TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit. cupra nota 68, pp. 406-426, 427.
- 74) GARZA, Francisco de la, op. cit. cupra nota 6, p. 36. MUÑOZ, Virgilio, op. cit. supra nota 57, p. 66.
- 75) TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit. supra nota 68, p. 669.
- 76) GARZA, Sergio Francisco de la, op. cit. supra nota 6, p. 40.
- 77) TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit. supra nota 68, p. 721.
- 78) El 5 de febrero de 1901, en el Congreso del Partido Liberal Mexicano, se toman resoluciones de índole política entre las que se encuentran: Lucha contra el clero, libertad de prensa y libertad municipal. TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit. supra nota 68, p. 722.
- 79) CROCKCROFT, James D. Precursores Intelectuales de la Revolución. - México, FCE, 1984. p. 195.
- 80) TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit. supra nota 68, p. 744.
- 81) OCHOA CAMPOS, Moisés, op. cit. supra nota 66, pp. 317-318. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1983. p. 864.
- 82) CARPIZO MC. GREGOR, Jorge. La Constitución de 1917. México, UNAM, 1983. pp. 54-55.

Se incluye no sólo lo referente al Municipio sino además, declaraciones en materia agraria, fiscal, laboral. Determina el Maestro Carpizo en su estudio que "...En las adiciones al Plan de 1913, Carranza empezó a hacer una historia del Movimiento a partir de la usurpación Huertista. Allí recalcó la deslealtad de Villa, su insubordinación y la serie de medidas tomadas para tratar de evitar más luchas estériles, acusó a Villa de tratar de frustrar el triunfo del movimiento, y reafirmó la validez del Plan de Guadalupe hasta que se pudiera reestablecer la vigencia de la Constitución..."

- 50) MENDIETA Y NUÑEZ, Manuel. El problema agrario en México. México, Porrúa, 1982. p. 17.
- 51) GARCIA GALLO, Alfonso, op. cit. supra nota 43, p. 85.
- 52) FLORIS MARGADANT, Guillermo S., op. cit. supra nota 40, p. 65.
- 53) HERNAN CORTES, Fernando. Cartas de Relación; 13a. ed. México, Porrúa, 1983. pp. 18-19.
- 54) ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. México, Polis, 1938. T. II. p. 214.
- 55) HERNAN CORTES, Fernando, op. cit. supra nota 53, pp. 89-104.
- 56) idem. pp. 209-218.
- 57) MUÑOZ, Virgilio y Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México. México, UNam, 1979. p. 33-39.
- 58) En las Actas de Cabildo de la Ciudad de México del 3 de junio de -- 1524, de 22 de febrero y 20 de marzo de 1526, se determina la institución.
ESQUIVEL OBREGON, Toribio, op. cit. supra nota 54, p. 214.
- 59) idem. p. 220.
- 60) ibidem.
- 61) idem. p. 236.
- 62) Por bienes propios se entendían los que no se disfrutaban en común -- sino que se arrendaban directamente por el ayuntamiento dedicando su producto a los gastos públicos para no imponer a los vecinos gravámenes, a lo sumo, a que contribuyeran para cubrir un déficit mínimo.
GARZA, Sergio Francisco de la, op. cit. supra nota 6, p. 33.
- 63) ESQUIVEL OBREGON, Toribio, op. cit. supra nota 54, p. 254.
- 64) idem. pp. 254-260.
- 65) OTS CAPDEQUI, José María. Manual de Historia del Derecho Español en las Indias. Madrid, Lozada, 1946. p. 107.
- 66) El argumento de la succión de la soberanía como derecho de la Nación es esgrimido en el debate del 19 de julio de 1808 por Francisco Primo de Verdad.
OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. México, Porrúa, 1979. p. 207.

- 83) La Revolución Mexicana y el Municipio Libre. México, PRI, 1980. —
p. 9.
BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. supra nota 81, p. 864.
OCHOA CAMPOS, Moisés, op. cit. supra nota 66, p. 319.
- 84) CARPIZO MC. GREGOR, Jorge, op. cit. supra nota 82, p. 55.
- 85) TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit. supra nota 68, p. 809.
- 86) Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917. México,
Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922. T. I. pp. 3-20.
- 87) idem. pp. 253, 260-270, 345-370.
- 88) idem. p. 362.
- 89) idem. T. II. pp. 651-670.
- 90) idem. p. 634.
- 91) idem. p. 636.
- 92) idem. p. 816.
- 93) ibidem.
- 94) idem. p. 816-820.
- 95) idem. p. 821.
- 96) idem. Apéndice al Diario de los Debates. p. XXIII.

CAPITULO II

NATURALEZA DEL MUNICIPIO

1. Planteamiento General.

Es menester en todo trabajo de investigación hacer el señalamiento de que, tarea ardua y aventurada implica el penetrar en el tratamiento de la naturaleza de una institución, puesto que, bien puede pecarse de simplista, bien de abundante e incluso llegar a ser tautológico; sin embargo, hemos de sopesar en toda su magnitud que el tratamiento doctrinal en el ámbito del conocimiento da la luz para desentrañar los posibles equívocos en el tratamiento fáctico de las instituciones jurídicas.

Bajo las anteriores consideraciones, en el presente capítulo, intentaremos presentar el plantamiento que la doctrina suele hacerse en torno al problema de la genética municipal, esto es de la naturaleza del municipio, de tal manera que nos sirva como base para subrayar sus elementos.

Sobre éste particular, cabe señalar que son muchas las posiciones doctrinales que se han desarrollado a lo largo de la historia. Ante la imposibilidad de estudiarlas a todas, nosotros -al igual que otros autores-, nos limitaremos al es

tudio de las tres principales corrientes que en torno al municipio se han estructurado, a saber: la iusnaturalista, la positivista y, la más actual, la de la capacidad económica.

2. Principales Corrientes Doctrinarias.

A) Corriente Iusnaturalista.

a. Idea General.

Esta doctrina surge como corriente filosófica a partir de la segunda mitad del S. XIX. Se apoya, en un punto de vista sociológico. Sostiene que el Municipio es una sociedad natural, anterior a la aparición del Estado; que ha nacido de modo espontáneo por la necesidad de convivencia entre los individuos, que han establecido vínculos de vecindad, dada la contiguidad material que les ha acercado. En tal perspectiva, debe admitirse la aparición del Municipio donde la naturaleza lo haya determinado y el Estado únicamente debe reconocer su existencia, más aún, la ley no puede condicionar su aparición.

Ha argüido asimismo esta escuela, que se llegaría al absurdo si se considerase que el Estado ha sido anterior al Municipio, pues bajo tal consideración, se dejaría a capricho del legislador la creación de los Municipios, llegando incluso aquél, a la negativa de reconocer la existencia real

de éstos, en donde no hubiesen elementos suficientes para hacerlo y crearlos en un lugar en donde no se justificaría su existencia.

b. Principales Expositores.

Dentro de la corriente iusnaturalista, encontramos a brillantes tratadistas: Adolfo Posada, Moisés Ochoa Campos, Enrique Ahrens, Sergio Francisco de la Garza, los alemanes - Buntschi y Zachariarse, entre otros que iremos citando.

Desde su concepción iusnaturalista Posada define al -- Municipio como "... una sociedad natural determinada por exigencias de la vida humana, que por ser una sociedad natural, es anterior a sus miembros y forma por tanto, una entidad -- distinta de ellos..."¹

Por su parte Ahrens afirma que:

...el Municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales, que abarca todos los aspectos de la vida humana. No es una mera circunscripción territorial para un fin político; es por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines de la vida...²

Sergio Francisco de la Garza, pone en relieve la idea de que el Municipio es una realidad sociológica por lo que -- "... el Derecho y el Estado tiene que reconocer y admitir, -- pero en ningún momento puede pretender crear, ya que en el --

orden del ser y en el orden del tiempo el municipio es anterior al Estado"³

Fernando Albi en su obra Derecho Municipal comprado -- del Mundo Hispánico, cita a dos autores alemanes: Zachariase y Bluntschi.⁴ Estos autores establecen que en principio, el Municipio como persona jurídica tiene, al igual que los individuos, una serie de derechos y sus correlativas obligaciones, y que al igual que las corporaciones tienen, derechos -- que se estiman fundamentales tanto como las garantías del -- ciudadano por lo que, el Municipio, adquiere vivencia y personalidad.

Por su parte Kuntze califica al Municipio como "realidad histórico-orgánica"⁵, que como creación social, es potencia viva, por lo que el Derecho no puede fingir tales creaciones, sino que las encuentra ya hechas.

El publicista español Hinojosa y el Argentino Rafael -- Bielsa han determinado que el Municipio es precursor del Estado moderno, que como creación espontánea ha sido el más -- firme baluarte de las libertades políticas y de los derechos privados.

El mexicano Toribio Esquivel Obregón, define al Municipio como una agrupación natural de familias o individuos que

por atracción de región, necesidades de tráfico o defensa, - se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo.⁶

Gumercindo Azcárate ha apuntado que:

...No son los Municipios asociaciones que surgen al conjuero de los individuos o de los gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias, cuya existencia tienen que reconocer gobiernos e individuos".⁷

Importante es la afirmación que Jorge Jellineck realiza al estudiar a las corporaciones territoriales y, en especial referencia, al Municipio:

...las corporaciones territoriales, entre las cuales se encuentra el Municipio, descansan en una base social que no ha creado el Estado, a saber: la comunidad de intereses de los vecinos, ... a menudo se han formado independientemente del Estado y han sobrevivido a los cambios experimentados por éste y que en tal sentido es justa la afirmación de que los Municipios son más antiguos que el Estado."⁸

Los autores Giner y Calderón en su libro Derecho Natural, determinan que:

...no es el Municipio una delegación del Estado Nacional -centralización- ni la consecuencia de un contrato sinalagmático entre varias familias -federación- sino que tiene una existencia propia y sustantiva, que no recibe ni aún de sus propios miembros"⁹.

Hasta aquí, hemos de consignar las consideraciones que los doctrinarios han elaborado en torno al origen del Municipio, pero nos preguntaríamos ¿cuál ha sido la trascendencia

que la corriente iusnaturalista ha tenido y de qué manera, - si la hay, se ha manifestado? Esta cuestión la trataremos a continuación.

c. La Legislación positiva.

Es importante señalar que la corriente iusnaturalista determinó una importante influencia en la legislación positiva de algunos países.

España consagra en sucesivos ordenamientos legales al Municipio, como una asociación natural. Tales Ordenamientos son los siguientes:

Proyecto de Ley de Bases de Administración Local de --
1903:

Art. 1o.- El Municipio, es la asociación natural y legal de todas las personas que residen en un término, o sea el territorio a que se extiende la asociación administrativa de un ayuntamiento.

Proyecto de Ley del Régimen Local de 1907:

Art. 1o.- ...forma Municipio la Comunidad natural reconocida por la Ley, de familias y casas dentro del término a que alcanza la - jurisdicción de su ayuntamiento".

Por su parte, el Estatuto Municipal de 1924 concibe al Municipio como sociedad natural, sociedad humana completa, - hecho social de convivencia anterior al Estado, y anterior -

también, y además superior a la ley.¹⁰ La Ley de Municipios de 1935 determina que:

Es Municipio la asociación natural de carácter público de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad y domicilio dentro de un territorio determinado.

En igual consideración se define la ley Cubana de 1908. Estos dos países son los dos ejemplos prístinos de incorporación de la corriente iusnaturalista en el derecho positivo.

B) Corriente Iuspositivista.

a. Idea General.

La corriente positivista asegura que el Municipio es una mera creación del Estado, negándole todo pretendido origen natural.

Los sustentadores de ésta doctrina aseveran que el Municipio tiene su origen en el Estado, pues es el único que tiene poder originario de mando. Consecuentemente, por medio de la ley, da origen al ente municipal. Es pues el ordenamiento de derecho quien encuadra y da forma a la institución municipal imprimiéndole, así, tanto existencia legal como orientación para la consecución de sus fines. Si el Estado no lo crea mediante ley, no tendrá el municipio existencia jurídica. Luego de tal consideración se desprende que el --

Estado, no sólo es anterior al Municipio, sino que además, es su creador.

b. Principales Expositores.

Entre los defensores de ésta corriente tenemos a Hans Kelsen, Jorge Carpizo, José Gamas Torruco, José Fco. Ruíz -- Massieu, Diego Valadés, Ignacio Burgoa, entre otros.

Hans Kelsen ha afirmado que el Municipio es sólo un -- elemento integrante del Estado, porque sin Estado no puede -- existir Municipio dado que, ni siquiera se le puede conside-- rar anterior y agrega "... si la comunidad parcial que hoy -- existe como Municipio, hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio, esto es, el Muni-- cipio habría sido el Estado".¹¹

Para el Maestro Jorge Carpizo el Municipio es:

...una institución política jurídica (que), constituye el nivel de gobierno más cercano a la persona, aquél con el cual se tiene más contacto y aquél del que depende la prestación de los servi-- cios cotidianos que afectan de manera directa a la existencia de la persona.¹²

Por su parte Gamas Torruco ha considerado que el muni-- cipio es parte integral del Estado, forma parte de su estructura, y es la ley la que determina a la institución una estructura de competencia, y que tiene como base "... una comunidad

geográfica localizada y se reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales".¹³

Ruiz Massieu establece que el Municipio:

...no es entonces una realidad social, extra-estatal y natural, sino una creación jurídica, una creación normativa; se trata de una persona moral de derecho público y no de una mera agregación de ciudadanos sobre un territorio determinado convencionalmente.¹⁴

Ignacio Burgoa Orihuela concibe la institución municipal, como una forma jurídico-política mediante la cual se establece la estructura a una determinada comunidad asentada en el territorio de un Estado.¹⁵

Alfonso Nava Negreta define institucionalmente al Municipio como "...la organización política administrativa que sirve de base a la división territorial de los Estados miembros de la Federación" y agrega "...Responde el Municipio a la idea jurídica de organización."¹⁶

Por su parte, Gabino Fraga ha considerado que el Municipio ha sido una forma ideada por el estado, para descentralizar los servicios públicos, para mejor proveer a una circunscripción territorial determinada.¹⁷

Al igual que la corriente iusnaturalista, a continuación señalaremos la influencia de la corriente positivista en el derecho vigente.

c. La Legislación Positiva.

Como resultado de la corriente legalista en Inglaterra se ha determinado que el nacimiento del régimen municipal, - debe ser resultado de un acto legislativo y su consecuente - declaración. La determinación de los municipios como productos de la ley responde a dos disposiciones legales principalmente: las de 1888 y 1894, y a las reglamentaciones emanadas del Local Governmet Board que es el centro informativo y directivo de la vida local.¹⁸

En Inglaterra existe una diversidad de entidades locales; provincias, parroquias, distritos -urbanos y sanitarios, etc.- Son los denominados Urban Districts, que son creados por acuerdo del Consejo del Condado y ratificados por el Ministro de Higiene.

En cuato a los Municipal Boroughs, requieren para tener existencia de una Carta Real. La creación de estos tipos de municipios, atiende sobre todo a la lógica evolución de los conglomerados humanos así como a la realidad social y política de los estados.

En el sistema norteamericano, los municipios también son creados por medio de un acto legislativo, el otorgamiento por parte de la Asamblea General -Congreso del Estado-, - con base en la Constitución Federal.

La postura legalista se expresa fácilmente en la sentencia del Juez Jonh F. Dillon, que se pronunció en el siguiente sentido:

...Es preciso convenir que las autoridades han negado in toto la existencia, de ningún derecho natural de autogobierno que pueda ponerse fuera de todo control de la legislatura. La Suprema Corte de los Estados Unidos ha declarado, que una corporación municipal en ejercicio de todas sus obligaciones incluyendo las más íntimas y locales, no es otra cosa que un departamento de Estado. La Legislatura puede darle todos los poderes que una entidad así pueda recibir, hasta convertirlo en un estado en miniatura o puede despojarla de todos sus poderes dejándole como una corporación sólo de nombre y puede hacer y deshacer esos cambios tantas veces como se le antoje y puede además, ejercer dentro de la municipalidad y directamente, las funciones que esencialmente son municipales. 19

En cuanto al sistema francés, se ha creado un sistema municipal uniforme y centralizado en el cual, la existencia o creación de un Municipio, depende de que esté conforme a ciertos lineamientos dictados con anterioridad por el Legislador. La institución municipal sólo responde a una simple división administrativa del territorio. Se respeta así, la última autoridad que desciende de la autoridad pública. 20

C) Sistema de la Capacidad Económica.

a. Idea General.

Esta teoría es de las más recientes en el estudio de la institución municipal, y se basa en consideraciones de carácter económico para determinar la existencia del municipio, y debe ser el Estado quien por contar con poder origina

rio de mando, habrá de resolver dicha existencia.

b. Principales Expositores.

Fernando Albi es el principal defensor de esta postura. Considera que es Municipio únicamente quien tiene capacidad para cumplir sus obligaciones mínimas.

Albi ha sostenido con base en los estudios de derecho comparado de las legislaciones de Alemania, Polonia, Yugoslavia e Italia, que la capacidad económica del Municipio está enderezada al objetivo principal de atender a las necesidades de servicios públicos que una comunidad tiene. Es el Estado quien tiene la decisión de conectar la agrupación humana -hecho social- a un organismo de gobierno como lo es, la institución municipal. Deberá atender el Estado a la capacidad económica del agregado humano para dar existencia al Municipio.

En Argentina Victor S. Vinelli, Carlos Mouchet y Alberto Elguera han seguido a esta corriente. Consideran que la capacidad económica es factor primordial para la existencia de la institución municipal. Tanto la densidad como las -- costumbres de la población, son parámetros secundarios que -- si bien influyen para la constitución del ente, no son deter²¹minantes.

Se han fundado los autores referidos en la experiencia norteamericana del Home Rule Charter Plan, que fue implantado por primera vez en el Estado de Missouri en el año de --- 1875; el sistema consiste en que las ciudades pueden darse - su propia organización y competencia interna, con base en el factor económico, esto es, la autosuficiencia para proveer a sus necesidades internas.

En Puerto Rico el Efrén Córdoba ha sostenido que el -- surgimiento del municipio se debe esencialmente al factor -- económico,²² con independencia de los factores de hecho tales como: los lazos sociales del conglomerado humano y su asentamiento en un territorio. Nos dice Córdoba que "... es factible advertir la preminencia del factor económico en el sur-- gimiento de las ciudades, o bien, de lo que hoy conocemos -- con el nombre de Municipio"²³

c. La Legislación Positiva.

El sistema de la capacidad económica es considerado en legislaciones como la Alemana de 1935 que determina:

Los Municipios agrupan las fuerzas vivas de los habitantes de la comunidad, con el fin de llevar a cabo los objetivos de carácter público a su cargo.

Agrega en su artículo 4o.

El territorio de cada municipio debe determinarse de tal modo, -- que quede a salvo la aptitud del municipio para cumplir sus deberes.

La Ley Municipal Polaca del 23 de marzo de 1933 por su parte determina:

...el tamaño de la comunidad ha de responder a los intereses comunes ... y asegurar a la comunidad una aptitud bastante para la ejecución de sus tareas.

Igual sentido determina la Ley Municipal de Yugoslavia de 1933 en su a. 3o. que dice:

... los núcleos comunales se constituyen con un volumen proporcionado a las necesidades de la vida local.

La Ley Municipal Italiana de 1934 en su a. 33, determina que el Municipio debe contar para su creación, "con medios suficientes para atender adecuadamente los servicios públicos".

Dos Constituciones latinoamericanas han acogido el pensamiento municipalista de la capacidad económica así, la Carta Fundamental Panameña de 1946, consigna en su a. 186 lo siguiente:

...el Estado descansa sobre una comunidad local establecida en un territorio determinado por relaciones de vecindad, con la capacidad económica suficiente para nombrar el gobierno propio en condiciones adecuadas.

La Constitución Cubana de 1952 determina en su a. 184:

El municipio es la sociedad local organizada políticamente por autorización del Consejo de Ministros, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio, y con personalidad jurídica a todos los efectos legales.

Hasta aquí hemos expuesto grosso modo, las posturas de las tres corrientes que se han ocupado del origen del municipio, por lo que hemos de proceder a realizar las consideraciones personales que respecto de ellas tenemos.

D) Comentarios.

En cuanto a la corriente iusnaturalista, hemos apreciado que ha involucrado en su estudio dos factores que han propiciado confusión.

El primer factor, es que ha considerado a la agrupación humana como piedra angular de su corriente, por lo que su estudio lo hace a la luz de la sociología.

Nosotros hemos de decir que, la agrupación es un hecho social, que ciertamente, se da por la dependencia y necesidad de protección recíproca entre los hombres y como efecto de su sociabilidad que implica en éste ámbito, y aquí sí, -- vínculos naturales como lo son los de parentesco y los locales o de domicilio.

El municipio para su estudio no debe implicar una posición inflexible, mucho menos con base en una sola disciplina.

En cuanto institución jurídica, es innegable que deben concurrir para el objetivo análisis de la institución munic

pal, consideraciones sociológicas, pues los hechos sociales se dan y no pueden soslayarse. Los doctrinarios, independientemente de su postura, coinciden al explicar el origen del municipio, en señalar a la agrupación humana, como base de esta institución. Sus subsiguientes explicaciones solo responden a implicaciones de carácter ideológico, que en nada objetivizan su estudio.

Existe un punto en la corriente iusnaturalista que es importante señalar, y es tocante al hecho de posición del Estado frente a los Municipios, a el peligro que se corre dejando a la potestad de aquél la creación de éstos, pues -consideran los iusnaturalistas- se caería en la anarquía. Consideramos que esta afirmación no es nada feliz, El Estado al crear por ley a los entes municipales no actúa despóticamente, pero si así lo hiciere, se derivarían una serie de consecuencias: jurídicas y sociales. Pero ¿acaso no existe la posibilidad -de que este actuar del Estado ante los Municipios, se dé en -un sistema natural?

Por otra parte, la consideración de los positivistas --del origen del Municipio en tanto creación legal y como parte del Estado, debe de considerarse seriamente. Ciertamente es que -el Municipio forma parte del Estado y que éste, por medio de la ley, le atribuye personalidad jurídica para su actuación -en el campo legal. Decir que los crea es inexacto, crear, im

plica dar origen y existencia a algo que no existía, en el caso del municipio esto no sucede dado que, la comunidad territorial ya está ahí, simplemente lo que sucede es que, el Estado para el logro de sus fines, le determina una delimitación política, un nombre y una personalidad, pero de ninguna manera deja a un lado el hecho social. Quienes así lo quieran -- afirmar soslayan no sólo la conformación sociológica del municipio y del Estado sino además, el origen y desarrollo de toda sociedad.

Es innegable que en la jerarquía normativa del Estado -- se encuentra el Municipio, lo que no significa que en el momento que el Estado quiera pueda desaparecer al ente municipal, en todo caso, sólo le estaría retirando su reconocimiento para la actuación en el marco de las relaciones jurídicas, situación que de ninguna manera impide que la comunidad territorial siga formando parte del Estado, que sus habitantes se organizaran para proveer a sus necesidades y que buscaran en lo interno, mecanismos de convivencia.

En cuanto a la corriente de la capacidad económica que determina que el municipio nace cuando tiene capacidad económica para asumir las necesidades colectivas, nos preguntáramos ¿acaso no existen municipios --o como se les quiera llamar-- que cuentan con el reconocimiento del Estado, y no tienen el mínimo de recursos o capacidad para proveer a sus necesidades?

Lo ideal sería que los entes municipales tuvieran la --
potencialidad señalada, situación que desgraciadamente no se
da.

De lo anterior podemos colegir que, sólo se puede expli
car el origen de la institución municipal si se acepta su sub
suelo sociológico, esto es, que por una parte se apoya en la
base de los hechos y por la otra, esta anclada en el reino de
los valores, del que deriva su capacidad para actuar en el mu
do jurídico y en el marco de la actuación estatal en tanto --
elemento de un sistema de Derecho.

NOTAS AL CAPITULO II.

- 1) POSADA, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936. p. 56.
- 2) AHRENS, Enrique, Curso de Derecho Natural; Versión Española. Madrid, 1873. p. 507.
- 3) GARZA, Sergio Francisco de la. El Municipio. Historia Naturaleza y Gobierno. México, IUS, 1947. p. 66.
- 4) ALBI, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Madrid, Aguilar, 1955. p. 24.
- 5) KUNTZE. Cursus des Rovischen Rechts. KKoperschaften, 1800. p. 124.
- 6) ESQUIVEL OBREGON, Toribio. El Fuero del Municipio. Brves consideraciones sobre el artículo 115 Constitucional. México, IUS, 1984. p. 38.
- 7) AZCARATE MENDEZ, Gumercindo de. Estudios Filosóficos y Políticos. - Madrid, 1877. p. 169.
- 8) JELLINEK, Jorge. Teoría General del Estado. Buenos Aires, Albatros, 1970. p. 523.
- 9) GINER, Francisco y Alfredo Calderón. Principios de Derecho Natural. Madrid, La Lectura, 1916. p. 247.
- 10) JOSE-NNICOLAS CARNONA, Salvador. "la incersión de la actividad Municipio-Estado en el Estatuto de 1924" en Cincucntenario del Estado Municipal Español de 1924. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975. p. 211.
- 11) KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Barcelona, 1934. p. 215.
- 12) CARPIZO MC. GREGOR, Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. - México, Porrúa, 1984. p. 233.
- 13) GAMAS TORRUCO, José. "Federalismo y Municipalismo" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1984. p. 193.
- 14) RUIZ MASSIEU, José Francisco. "El Nuevo Artículo 115" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1984. pp. 246--247.

Debo hacer el señalamiento de que, mi adhesión al autor en cita, en el sentido de que, si bien es cierto que el Municipio como institución ju

rídica, esto no es en virtud de un surgimiento espontáneo en la mente del Legislador o bien del doctrinario, por el contrario, en una configuración propia de toda entidad que trasciende la esfera sociológica, y corresponde al Estado, marcar los ámbitos legales de actuación de la institución para que haga efectiva su intervención tanto en las relaciones de derecho privado, como en las del público. De ahí que nuestra C. en su a. 115 frac. III., así como en Código Civil para el Distrito Federal y las respectivas leyes locales establezcan fehacientemente la personalidad jurídica del Municipio Mexicano.

- 15) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1983. p. 827.
- 16) NAVA NEGRETE, Alfonso. Voz: "Municipios" en Diccionario Jurídico Mexicano. México, IIJ, 1984. T. IV. p. 220.
- 17) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1983. p. 219.
- 18) ALBI, Fernando. op. cit. supra nota 4, p. 27.
- 19) MC. DONALD, F. Austin. Gobierno y Administración Municipal. México-Buenos Aires, FCE, 1964. pp. 17-19.
- 20) SAVIGNY, Jean de. ¿El Estado contra los Municipios?; tr. por: José Bermejo Vera. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1978. p. 38.
- 21) VINELLI, Victor et alli. El Régimen Municipal en la Constitución. Argentina, Abeledo-Perrot, 1960. p. 25.
MOUCHET, Carlos. "Tendencias actuales de las instituciones municipales en Ibero-América" en Revista La Ley. Argentina, 1973. - T. 89. p. 944.
- 22) CORDOBA, Efrén. Curso de Gobierno Municipal. Rio Piedras, Universitaria, 1964. pp. 17-19.
- 23) idem. p. 19.

CAPITULO III

LOS ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

1. Planteamiento General.

El estudio de la institución municipal y la controversia que en torno a ella se ha suscitado, no es solo -como ya hemos visto-, en lo que concierne a su genética, abarca también, la determinación de sus elementos, su caracterización. Vasta es la literatura municipalista que se ha encargado del análisis de tales elementos, bien que los tratadistas, publicistas o doctrinarios se determinen en cuanto a sus ideas en la corriente iusnaturalista, positivista o de la capacidad económica, vemos que son indistintamente cuatro los elementos que de manera uniforme se señalan y que son, a saber: el elemento físico o territorio; los llamados elementos subjetivos: población -también llamado elemento humano-, y la personalidad o capacidad jurídica y, el último y cuarto elemento, el órgano de administración o gobierno.

Son los cuatro elementos citados los que trataremos a continuación, siguiendo la metodología del apartado anterior.

2. Principales Corrientes Doctrinarias.

A) Corriente Iusnaturalista.

a. Territorio.

Considera esta corriente el territorio elemento integrante del municipio así como su soporte físico que determina la esfera de acción propia y natural de competencia de la entidad municipal. En tanto extensión de tierra, se encuentra el territorio dentro de una estructura orgánica y material más amplia, a saber: el Estado.

El territorio determina de manera natural la existencia y funciones del municipio y su conformación como base física de los individuos que, bien en virtud de sus lazos de parentesco o bien de vecindad, devienen en agrupaciones sociales con caracteres propios y distintivos que hacen de ese asiento geográfico una forma de vida común de desarrollo y defensa.

Indican los iusnaturalistas que aún cuando el territorio se haya enclavado dentro del Estado, éste no debe en ningún momento pretender sojuzgar o anular los límites naturales del municipio; cuando se logre el respeto a extensión municipal, se podrán trazar baluartes ante los cuales, la soberanía del Estado se detendrá necesariamente, propiciando el bien de la comunidad municipal y el suyo propio. No obstante lo anterior, argumentan que no puede el Estado intervenir en los límites municipales por que, el municipio en tanto comunidad territorial tiene una existencia anterior tanto histórica como ontológica al Estado.

En conclusión, sostienen los iusnaturalistas que el --- Estado solo debe limitarse a reconocer la existencia del municipio, sus límites y función, su sustantividad real, geográfica y sociológica, en suma, su "radio de acción propio".¹

Adolfo Posada ha vertido sus ideas en torno al territorio municipal y ha sostenido que

Considerado el municipio, en su real composición, como comunidad de vida territorial -espacial-, tiene contenido propio, natural y distinto que ha funcionado en la historia y quierase o no, funciona constantemente en la política de los diversos pueblos, como causa determinante y explicativa de las formas que, desde Roma, se definen como de régimen municipal, pero que es independiente de éste régimen.²

En la concepción de otros autores completamos el conocimiento de la posición iusnaturalista y observamos que, no puede concebirse la vida municipal, sino determinada por condiciones de lugar y de extensión cuantitativa, territorializada, que en sí es vida en el espacio, de los hombres que reunidos integran una forma social -municipal-, que suponen sus elementos constituyentes -territorio y población por ella ocupado- así se determinan respecto de la territorialidad del municipio.³

En el estudio de las posiciones sociologistas -nos referimos a la teoría de las formas sociales; de las sociedades complejas ó totales; sociedades con poder originario, etc.-,

entre cuyos expositores destacan Summer Maine, Spencer, Easton, etc., vemos que se pronuncian en el sentido de que, la vida municipal, el municipio en cuanto forma de vida social bajo condición del espacio, como medio natural, es la manifestación más simple de las más complejas organizaciones territoriales. Para ellos, no debe olvidarse que, aunque sea bajo condiciones extrínsecas diferentes, el paso de la familia al municipio, con sus caracteres de espacialidad, ha sido el primer eslabón en la evolución de los Estados.⁴

En su concepción naturalista Enrique Ahrens ha establecido que,

...el municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarca todos los aspectos de la vida humana. No es una mera circunscripción territorial para un fin político; es por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida...⁵

En tanto comunidad con radio de acción propio, Fritz Fleiner nos dice que son los municipios las organizaciones territoriales que llevan existencia propia; paralela a la del Estado, con una esfera de acción propia.⁶

Por su parte en su estudio La Reforma Municipal, Moises Ochoa Campos nos señala que,

...dentro del concepto del Municipio, es indispensable establecer diversos grados: desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente que se desarrolle en su seno un propio régimen local...⁷

b. La Población.

La población en tanto elemento humano, se determina -- dentro de ésta corriente con base en el criterio sociológico de los vínculos naturales de sociabilidad que se establecen entre los individuos que en su conjunto devienen en agrupaciones humanas con una teleología y forma de vida propia en el quehacer comunal, ya de provisión de las necesidades, ya en la defensa.

Son los hombres que en su conjunto conforman la población a los que "...basta la comunidad de espacio -habitado- para que la convivencia espacial (entre esa población), sea la base de la formación de un nuevo municipio."⁸

Solo se concibe al municipio en tanto la existencia de una relación entre el elemento humano y el soporte físico o geográfico, relación que humanamente viene a determinarse -- por los llamados vínculos de vecindad, en tanto voz extensiva que abarca tanto los lazos de parentesco como los de radicación de individuos ajenos que se incorporan al término y al quehacer municipal.

El sujeto de la vida municipal es, pues, el pueblo, o sea, el grupo de familias que habitan en un espacio definido en relación de vecindad.⁹

Pero no solo para Adolfo Posada lo vecinal es carácter

distintivo de los vínculos de unión de la población municipal, puesto que para Moisés Ochoa Campos, "...el Municipio... ..Es por excelencia la forma de agrupación local derivada -- del clan y la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales, tal como lo es el municipio."¹⁰

Para Giner y Calderón, el municipio se forma mediante la atracción "... que un como centro ideal de fuerza ejerce sobre un cierto número de familias, las cuales se agrupan -- gradualmente en torno de éste centro común."¹¹ Y en otra parte del libro Principios de Derecho Natural encontramos que:

...El Municipio es una sociedad que abraza la vida entera sin -- limitarse a ningún fin particular; y sociedad de segundo grado, -- puesta a su vez de otras sociedades que, en concepto de miembros, le constituyen naciendo su necesidad de la limitación de la familia."¹²

Exponentes de la teoría de las formas sociales, Ferdinand Tönnies y Gastón Richards, conciben al municipio en tanto agrupación humana, comunidad de individuos que poseen una voluntad natural que en tanto unidad, persiste y subsiste con relación a sus miembros, pues se genera en esta población fines colectivos que constituyen una realidad que el Estado solo debe reconocer.¹³

c. Capacidad o Personalidad Jurídica.

En este elemento, han considerado los iusnaturalistas

que independientemente que el Estado desee o no dotar al municipio de una personalidad, para actuar en el campo jurídico, la institución municipal tiene en sí capacidad para actuar, ya que en el orden del ser y del tiempo, en tanto institución anterior al Estado, no ha sido éste el que le ha creado sino sólo reconocido y además, le ha asignado un nombre para encuadrarle en un sistema normativo particular.

El municipio tiene una personalidad propia, que no puede soslayarse pues al igual que los individuos, dicen los iusnaturalistas, conllevan ciertos caracteres de diferenciación, aquél dada la teleología que le hace nacer -satisfacción de necesidades colectivas-, en virtud de los lazos de vecindad y territorialidad deviene con una voluntad colectiva -la de la población-, la que determina su razón y actuar.

Es importante señalar que autores como Francisco Ferrera y Luis Recaséns Sichés, diferencian la personalidad social de la personalidad jurídica, determinando que la primera es aquella que se produce en virtud de la comunidad de intereses que une a los individuos dentro de una esfera territorial -vemos ahora conjuntados tres de los cuatro elementos que estudiamos-, y la segunda, la jurídica, la que el Estado por medio del derecho le atribuye a la institución natural -municipio para el comercio jurídico. 14

Ferrara ha dicho que el municipio "... es uno de los entes sociales, reconocidos por el derecho objetivo, que tiene normalmente por definición el cumplimiento de fines comunes y duraderos, es uno de los que llamamos por efecto del derecho, personas jurídicas."¹⁵

Para Gumercindo Azcarate el municipio en tanto sociedad natural, necesaria y anterior al Estado, en tanto persona -- social, tiene existencia propia que sólo deben reconocer gobiernos e individuos.¹⁶

Giner perfila la capacidad del municipio diciendo que

No es (el municipio), una delegación del Estado nacional -centralización- ni la consecuencia de un contrato sinalagmático -federación-, teniendo una existencia propia y sustantiva, que no recibe ni aún del conjunto de sus miembros. El municipio se forma mediante la atracción que un como centro ideal de fuerzas ejerce sobre cierto número de familias, las cuales se agrupan gradualmente en torno de este centro común... 17

Sergio Francisco de la Garza como ente que presenta caracteres propios, tal como los presentan las personas individuales, físicas, pero con la distinción de que el municipio es un todo sustancial múltiple, un compuesto de personas distintas. Nos precisa el autor que comentamos que, se debe hacer notar el hecho de que, la organización municipal es un todo individual, un todo de naturaleza racional y esto precisamente en virtud de sus componentes humanos, dotados de inteligencia y de razón los cuales, tienen una teleología pro-

pia que deviene la del municipio.

Podríamos determinar los tres primeros elementos dentro de la corriente iusnaturalista de la siguiente manera, diciendo que el municipio en tanto sociedad humana natural y territorial, que deviene con personalidad propia, surge repetidamente en la historia, lo que se puede observar, al decir de los expositores de la corriente, porque el núcleo en sí mismo se manifestará con las naturales y necesarias relaciones de vecindad, será el nombre de municipio -cantón, burouhg, etc.- su cobertura política, el reconocimiento de la ley.

Es importante señalar en éste punto, lo relativo a la autonomía municipal, la cual, tratamos aparte en nuestra investigación, diremos brevemente que en esta corriente se trata como un atributo propio de la institución municipal, que por ende, es consustancial a ella, por tanto, no existe poder de sometimiento o sojuzgación del ente municipal a otra institución superior, pues es el municipio, después de la familia, el fundamento de toda agrupación humana y social superior, es su basamento.

La autonomía se entiende en tanto autosuficiencia para solventar y proveer a las necesidades de los municipes -entiéndase en su acepción de vecino o residente del municipio-, esto es en tanto que la familia es de sí insuficiente para proveer a necesidades superiores que se van presentando pau-

latinamente en el grupo social primario, es el municipio el -segundo grado de las sociedades en donde pueden encontrar satisfacción las deficiencias que el grupo familiar tiene para tal efecto.

Tal situación señalada provocará que se determine que, la persona -municipio-, es la que se administra por sí misma y así misma, en cuanto es suyo el fin y son suyas las fuerzas y capacidad para administrarse, y hasta donde tales fuerzas -lo consienten. Por otra parte, podríamos señalar las implicaciones que se hacen por extrapolación al self-governmet inglés en donde se entiende que, es la institución local -en nuestro caso municipal-, la que por su historia y naturaleza se gobierna por su capacidad así misma.¹⁸

d. El Organo de Administración o Gobierno.

El órgano de administración o gobierno, debe entenderse a la luz de este estudio, en cuanto su actuación política y -administrativa.

Así, los iusnaturalistas consideran que el municipio no es una simple reuda de un régimen o jerarquía administrativa, el municipio es por esencia, sociedad natural determinada con base en la natural sociabilidad del conglomerado humano que -se asienta en un territorio y con posterioridad a los llamados

lazos de vecindad, y no creación artificial de la ley, por -- tanto se determina que es sociedad política por necesidad.

El Municipio en tanto espontánea y natural formación, -- con una esfera de acción propia, establece sus propios orga-- nismos de administración --diríamos como consecuencia de su au-- tonomía--, que en sí, determina por la teleología propia de la institución, una política, un actuar específico dentro de los términos municipales.

Estos organismos como indicamos, responden esencialmente a la teleología del municipio, a la gestión y satisfacción de las necesidades comunes que no son satisfechas por el grupo -- familiar. La entidad municipal, posee un derecho originario al ejercicio del poder comunal que por su índole y efectos, -- no deriva del Estado.

Así, Colmeiro nos señala que:

El pueblo municipal es la entidad administrativa por excelencia. La forma más sensible; la primitiva de la asociación...Es el pue-- blo municipal el medio que liga a la nación con las familias,... Si no hay lazos de sangre entre los vecinos existen vínculos muy -- estrechos de afecto e interés que nacen de su origen, y se fortifi-- can en la perseverancia de la vida en común. Se configura así la existencia propia de los municipios, anterior a la constitución -- de todo gobierno...; son agrupaciones espontáneas, no unidades -- artificiales; son efectos de la naturaleza, no productos de la -- ley.19

Colmeiro determina que los pueblos municipales experimen

tan necesidades y deseo privativos de su propia sociedad y -
son ellos mismos los que las satisfacen por ello, concluye:

De aquí procede la diferencia de la administración general y la ad
ministración municipal; de aquí dimana la necesidad de ejercer esta
doble acción en los pueblos. Al gobierno corresponde todo lo rela-
tivo al interés nacional (todo cuanto abraza la esfera del derec-
cho común), a los Ayuntamientos pertenece la gestión de los intere-
ses vecinales, el régimen puramente municipal.²⁰

La existencia del municipio con sus cuatro elementos e-
senciales en la corriente iusnaturalista los vemos claramen-
te integrados en la Postura de Adolfo Posada cuando afirma -
que:

...es preciso que el pueblo, dado como contenido social del munici-
picio, sea una sociedad o comunidad natural. Importa en efecto, —
para que el self-government se produzca igorosamente, que haya, en
lo posible, consciencia entre la unidad sociológica del núcleo na-
tural y la unidad funcional (administrativa) del municipio constitu-
do en su base física, territorial".²¹

Al municipio, en tanto poseedor de una capacidad que no
le ha sido otorgada por el Estado sino que le es propia, ori
ginaria, se debe reconocer su autonomía administrativa; se -
administra por sí mismo y así mismo, en cuanto es suyo el --
fin y son suyas las fuerzas y capacidad para su logro.²²

Vemos pues como la corriente iusnaturalista no se apar-
ta, como lo señalamos en el estudio de la genética municipal,
de sus consideraciones de la institución únicamente en el ám
bito sociológico, apreciando la espontaneidad y naturalidad
del surgimiento y conformación del municipio, con sus ele---

mentos necesarios, a saber: territorio, población, capacidad o personalidad y órgano de administración y gobierno.

B) Corriente Positivista

a. El Territorio.

Desde la óptica positivista, coincide la doctrina en considerar al soporte físico de la institución municipal exento de toda apreciación sociológica lo que no implica, el desconocimiento del basamento histórico que determina los límites del municipio.

Es importante señalar que esta corriente acota al primer elemento del municipio como su ámbito espacial de competencia que el legislador determina, imprimiéndole un carácter de división territorial, política y administrativa del ente totalizador que es el Estado; por tanto se establece una relación de subordinación jerárquica del municipio con respecto al Estado, es éste, quien determina la función y teleología de aquél, y llegado el momento, el único facultado para modificar o desaparecer, ad li bitum, los límites municipales.

Tal conceptualización del territorio municipal, en tanto ámbito o circunscripción competencial, hace necesario que hagamos referencia a la concretización del ente ficto Estado Nacional a través de sus órganos de poder, y entender al mu-

nicipio en su función como elemento de una maquinaria administrativa. Es importante señalar que a raíz de la posición doctrinal que analizamos se han elaborado teorías -que no son motivo de nuestro estudio- que han determinado el diverso tratamiento que a la institución se le ha dado: en tanto órgano tutelado, bien descentralizado o en su caso, sujeto a injerencia.

En la actualidad existe la tendencia de los positivistas de caracterizar el municipio como entidad que día a día propende más a su territorialización, esto es, a adherirse al territorio para su configuración, lo que provoca que se le otorge una identidad basada en su superficie y que se expresa, mediante la labor legislativa, en ormas uniformes superficiales, resultando más importante el factor kilométrico, que otros elementos de la institución.

Las anteriores apreciaciones, consideramos que serán más ilustrativas, a la luz del tratamiento que los doctrinarios hacen del elemento territorial.

El alemán Santi Romano, dentro de su estudio de las entidades locales administrativas, y en específico de las territoriales, considera que municipio sin el elemento territorial no podría existir. En el Estado el que mediante una disposición jurídica viene a matizar en el soporte físico --

del municipio una doble función: el de límite a su actuación y el de pertenencia jurisdiccional.²³

Para Hans Kelsen²⁴, el elemento territorial del municipio se considera en función del elemento humano y sus consecuentes vínculos de vecindad. Es el Estado el que determina al municipio su territorio, que en sí, conforma su radio de acción propio y exclusivo de competencia.

Jorge Jellinek por su parte, ha reconocido que "...en el círculo de la actividad propia ejercitan los municipios - sus derechos."²⁵

Los dos autores antes citados, han hecho tales señalamientos del soporte físico del municipio en virtud de su estudio de los fines del Estado. Es precisamente el Estado el que determina el ámbito competencial del municipio y por tanto, los fines.

Adolfo Posada en su concepción legalista del municipio, nos dice:

...la idea del municipio conserva su valor histórico especial, legal y artificioso, a veces, en el régimen político-administrativo en los grandes Estados Modernos, valor que, cambia, ..., por depender la significación concreta y legal de las instituciones municipales -y del municipio mismo-, entidad y mera circunscripción territorial, de las especiales condiciones del respectivo proceso político de cada Estado, y de la noción de unidad política que, en cada caso, se inspire el legislador.²⁶

Fernando Albi ha dicho que el municipio considerado en sus elementos, y en particular el territorio, "... es parte subordinada de una comunidad territorialmente más extensa y jurídicamente superior..."²⁷ el Estado, al decir del autor, cuenta con un poder orginario que se proyecta en sus órganos territoriales, entre los cuales se encuentra el Municipio.

La anterior apreciación ha provocado que se perfilen en el Estado una serie de tendencias que, obviamente, repercuten en la institución municipal atendiendo sobre todo, a su soporte físico, y que se concretan -para fines prácticos- bien en una centralización o en su caso, en una descentralización. En cualquiera de ambos casos, el Estado determina a través de su órgano legislativo, la función del territorio municipal.

Los publicistas²⁸ de la doctrina mexicana, al igual que la extranjera, han señalado reiteradamente al territorio municipal en tanto circunscripción determinada por el Estado - para la descentralización de los servicios.

Considerando esencialmente el aspecto -elemento- físico del municipio, Ignacio Burgoa Orihuela señala que el municipio "...en una circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro Estado ... es -- una descentralización por región..." y en otra de sus anotaciones nos refiere que políticamente la institución munici--

pal "...implica en esencia una forma jurídica política según la cual, se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado."²⁹

Por su parte José Gamas Torruco hace un estudio global del municipio y le señala como parte propia una geografía -- particular -territorio- que conforma en sí y para sí, su esfera particular de competencia que es parte integral de la estructura Estatal.³⁰

De todo lo anterior, es observable que el elemento territorial, en todos los casos, es considerado como determinado por el Estado para la proyección y cumplimiento de la teleología que le es propia, esto es, la satisfacción a nivel primario de las estructuras de gobierno administrativas de las necesidades, a través de bienes y servicios en un territorio determinado, al caso, el Municipio.

No obstante lo antes señalado es indispensable para -- el estudio de nuestra institución, el análisis de sus demás elementos para una mejor comprensión de la postura en tratamiento.

b. La Población.

A la luz de la corriente doctrinaria que exponemos, se

considera el elemento humano en función del contacto vecinal -lo vecinal- que se deriva como consecuencia de la relación asociativa, que es menester regular a través de una estructura jurídica a la que el Estado ha llamado municipio.

Se reconoce a la población, al igual que el territorio, una realidad histórica, que se proyecta y materializa en el acrecentamiento de necesidades colectivas dentro de un área geográfica localizada. Es al Estado a quien en razón del -- cumplimiento de sus fines, le corresponde la satisfacción de tales necesidades, por lo que crea una estructura organizativa ad hoc, mediante una disposición legislativa, determinando así, la figura que como institución será el municipio.

Presentada la situación de esta manera, es preciso señalar cómo el elemento humano del municipio es considerado -cunatitativamente por parte del Estado para concretar su actividad gubernativa y de administración, para la satisfacción de necesidades y servicios, situación que aunada al primer -elemento del municipio, el territorio, nos proporciona el -- perfil competencial de nuestra institución, en cuanto entidad política, territorial y administrativa.

Al decir de Fernando Albi:

...el contacto vecinal (del elemento humano del municipio) ocasiona necesidades especiales, problemas particulares de diversa índole, motivados por el hecho social (derivado de la actividad asociativa) y para atender aquellas y resolver éstos ha si--

dispensable una peculiar organización jurídica, que es la que de nominamos municipio. Sin la existencia de lo vecinal, (agregaremos elemento humano) no se comprende al municipio.³¹

La territorialización del elemento humano del municipio implica dos aspectos competenciales, el primero en cuanto a la potestad Estatal y el segundo propio de la entidad municipal y que se determinan en razón de "...la relación de vecindad, que abraza la coexistencia..."³² que se establece entre las personas enlazadas en este círculo de vida territorial.

Así, se determina el hecho coincidente del elemento humano sobre el territorio municipal en donde se proyectan las acciones del Estado, su preocupación por encontrar espacios ideales para el montaje administrativo y consecuentemente la prestación de los servicios, ambos hechos determinan el carácter legal del municipio que a su vez, le integra orgánica y jerárquicamente a la acción estatal.³³

Para Efrén Córdoba, el municipio en tanto ente político que se define, en principio, por un territorio y una población -comunidad- "...se supedita a una organización política superior, es decir, ..." ³⁴ forma parte jerárquica, jurídica y orgánicamente de un todo más amplio que es el Estado.

Importante es saber cuando la comunidad territorial mu

principio, deviene institución jurídica y por tanto, entra a formar parte del ordenamiento de derecho y consecuentemente, con una serie de prerrogativas o derechos y sus correlativas obligaciones, así, pasaremos al análisis del tercer elemento del municipio, su capacidad o personalidad jurídica.

c. Capacidad o Personalidad Jurídica.

El municipio, adquiere una personalidad jurídica cuando el Estado ha considerado previamente a los elementos territorial -físico- y al humano y les atribuye una capacidad para su actuación en las relaciones jurídicas que se den en el ámbito interno estatal. Es menester indicar, que ya no nos referimos, sino a los órganos de gobierno a través de los cuales concreta su actividad, su poder de mando.

La doctrina positivista aparta aquellos argumentos que impliquen el "reconocimiento" de personalidad jurídica al municipio, lo que si bien es cierto, no denota el desconocimiento de la personalidad social.

La personalidad jurídica, sólo la tiene el municipio cuando el Estado se la otorga a la comunidad como tal, y esto es así, porque desde ese momento, el municipio será sujeto de aplicación de normas de derecho que le regulen tanto en el aspecto organizativo, como en el de su actividad y par

ticipación en los actos que el Estado haya determinado dentro del ordenamiento jurídico propio.

En su aspecto netamente municipal, la personalidad jurídica implica la facultad que tiene la institución para la administración y organización de los recursos humanos y patrimoniales y, más aún, la determinación de su carácter autónomo. Tales aspectos no se alejan en ningún momento de las disposiciones estatales, pues como ya señalamos, acorde con la teleología del ente superior al que se encuentra subordinado política y jurídicamente el municipio, se determina la teleología propia de éste, ya en la descentralización de -- prestación de servicios, ya en lo político o territorial.

Así, al decir de Enrique Ahrens, el municipio debe ser considerado, a la vez, "... bajo el aspecto de Derecho privado y del Derecho público. Al Derecho privado del municipio pertenece todo lo que depende de su libertad, de su posición propia, de su autonomía; al público, todo lo que el Estado puede exigir para el fin público o general." ³⁵

d. Órgano de Administración o Gobierno.

En el aspecto positivista, el órgano de administración o gobierno es, concatenadamente a los elementos antes considerados, el que concreta y da cuerpo a la personalidad jurídica del municipio.

Hemos señalado, que la personalidad jurídica del municipio implica la facultad para administrar y organizar sus recursos humanos y patrimoniales, y es precisamente en este punto, donde se hace necesaria la intervención de un órgano que se encargue de tales funciones, de realizar y ejecutar los actos que demande el bien común del pueblo municipal en cuanto a la atención de las necesidades.

Al órgano de administración se le identifica como el ayuntamiento, concejo municipal, etc., y cuya integración --varía de acuerdo al sistema de derecho en que se le considere.

Los positivistas determinan que el órgano de administración -sea el nombre que reciba-, se encuentra subordinado a la estructura del Estado, lo que no impide a aquél pues ha sido éste el que le ha creado para las funciones propias que le encomiende, dentro de una esfera competencial determinada por ley. Obviamente esto no se contrapone ni lesiona -como algunos afirman-, el principio de autonomía municipal y de unidad nacional. A los ayuntamientos se les reconoce el poder conciliable con la independencia y responsabilidad del gobierno; pero, apuntan, en ningún momento debe el órgano de administración o gobierno, sacrificar su existencia y la de la fuerza colectiva que lo sustente en aras del poder central que le ha otorgado legalmente facultades; el Estado.

El órgano de administración o gobierno, debe en todo momento, ceñirse a los dispositivos legales que le rigen, enlazar su función administrativa -sea centralizada o descentralizada-, con los fines políticos del Estado.

Así, tenemos que la escuela jurídica alemana, justifica la existencia de tal órgano, como proyección del principio de autonomía municipal y de la potestad del Estado. El órgano de administración, entenderá de los intereses del municipio y de sus habitantes dentro del ámbito competencial que - el legislador que ha previsto su actuación marque, y en "... los negocios estatales para los que el Estado les haya concedido facultad en virtud de peculiares y variables consideraciones de oportunidad: el municipio, es una entidad que ejercita la autonomía, provisto de poder de decisión y coacción, pero únicamente en cuanto órgano de la personalidad del Estado en los momentos de su actividad." ³⁶

Como los positivistas consideran al municipio creación legal, luego entonces, debe también la ley crear un órgano - ad hoc para la administración, el cuál gozará de facultades, las que se encaminarán al cumplimiento de los fines del Estado.

El municipio, por contar con facultades derivadas, -- ejerce una potestad, de mando también derivada, y sobre todo determinada en un aspecto de organización administrativo-te-

territorial, en la que queda incluido el elemento humano.

Si bien es cierto que el aspecto político es determinado y considerado por esta corriente, no deja de ser un aspecto secundario, derivativo de los fines estatales.

Tanto los municipios como su órgano de administración o gobierno, se hayan "...incrustados en el sistema de una función administrativa, como primer grado de una división territorial del Estado..." que se ve "...sintetizado en un centro de vida, como unidad, ... que entraña un complejo de intereses comunes -vecinales-: intereses del hombre moderno, económicos, éticos, culturales, de la salud del sistema más amplio de una vida nacional, que será tanto más rica y progresiva - cuanto más intensa sea la vida de los municipios componentes."³⁷

Compete al órgano de administración o gobierno no sólo lo administrativo sino además lo político, a este respecto, opinan los positivistas que será el Estado el que marque una pauta o política propiamente municipal. Concretan la vida y existencia del órgano, determinado por una esfera jurídica propia, que se extiende en cuanto acción, a un ámbito territorial que le es competente para la satisfacción de necesidades que trascienden las netamente -a nuestro modo de ver e -interpretar-, administrativas y abarca: las culturales, sociales, jurídicas -en nuestro caso la facultad reglamentaria

con la que cuentan los municipios-, políticas y laborales.

Por último, hemos de decir que esta postura, ha tenido en todos los ámbitos, una gran incidencia pues se determinan actualmente en los sistemas de derecho europeo, anglosajón, y el latino, requisitos de legalidad para la existencia del órgano de administración, que van íntimamente ligados a los elementos -también requisitos-, de población y territorialidad, lo que dará los índices necesarios al legislador -para que determine por una parte, la existencia del municipio y, por otra y como consecuencia, de su órgano de administración.

C) Sistema de la Capacidad Económica.

Esta corriente, como hemos analizado en la naturaleza del municipio, podemos considerar que queda circunscrita en sus aspectos de análisis de la institución y su integración.

En cuanto al territorio, consideran que el Estado deberá atender sobre todo, a la riqueza material que en el exista, la población en tanto elemento secundario, solo servirá para determinar el fin primordial de la institución: la provisión de servicios públicos municipales. Ciertamente, el legislador considerara tales factores para dotar al municipio de una existencia, pero sobre todo, será preeminente el factor económico.

Nos señala Albi al exponer su teoría que:

...actualmente, la desición de si conviene conectar con una agrupación social un organismo de gobierno de carácter municipal, es asunto que afecta exclusivamente a la Soberanía del Estado, y -- que éste resolverá con plena libertad, atendiendo, principalmente, a la capacidad económica del núcleo interesado para llevar a cabo el desarrollo público. Para acreditar esa capacidad, exige siempre la ley determinados requisitos mínimos de población, superficie, recursos financieros, etc." 38

La integración de los elementos del municipio, como podemos notar en este autor, solo compete al Estado, y será precisamente él, el que marque la función propia de cada uno de ellos, dándoles un valor específico y funciones y facultades de explícitamente determinadas en ley.

Otros autores consideran la integración del municipio, solo si se presenta el factor económico, haciéndose si es el caso, la determinación de las funciones de un órgano de administración, que esencialmente consistirían en proyectar los fines del estado en cuanto se refiere a la satisfacción de necesidades de servicios públicos. No se considera si es un régimen centralizado o descentralizado, si se respeta la autonomía municipal, solo el factor económico es el que importa, sobre todo cuando se trate de resguardar los intereses estatales.

Así, lo esencial en el municipio, es el factor económico, es el elemento determinante, serán factores incidentes, el conglomerado humano y el territorio. 39

NOTAS AL CAPITULO III.

- 1) FLEINER, Fritz. Instituciones de Derecho Administrativo. Madrid, - Labor, 1964. pp. 30-31.
- 2) POSADA, Adolfo. "Teorías Modernas acerca de la Familia, de la Sociedad y del Estado" en Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Madrid, 1982. No. 8. pp. 256-257.
 "... Debe considerarse que el carácter territorial que (...), adquiere la sociedad humana como sociedad política, no tiene un valor tal que lo constituye en específico y diferencial de su Estado. No puede negarse que el territorio limitado y propio es condición de la sociedad política; es más, el arraigo en él de la colectividad impulsa a la constitución del Estado político ... Así ocurre que el territorio adquiere importancia excepcional concibiéndose a veces, cual en las ciudades griegas, como recinto del Estado, o bien en otras, como la propiedad exclusiva de éste, llegando a incorporarse la idea territorial de tal modo que el dominio exclusivo de la tierra es la base del poder político..."
- El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936. pp. 30-31.
- 3) GINER, Francisco y Alfredo Calderón. Principios de Derecho Natural. Madrid, La Lectura, 1916. pp. 246-247.
- SCHAFLE. Estructura y Vida del Cuerpo Social; tr. Italiana. Roma, 1935. pp. 262-267.
- 4) POSADA, Adolfo. Aspectos Sociológicos de la Vida Local. Madrid, -- La Administración, 1896. pp. 456-480.
 En este sentido los autores se refieren a los Estados Nacionales contemporáneos y realizan sus estudios con base en la evolución sociológica de la familia, el clan, la horda, fratria hasta llegar a formas más complejas de organización.
- 5) AHRENS, Enrique. Curso de Derecho Natural; Versión Española. Madrid, 1873. p. 507.
- 6) FLEINER, Fritz, op. cit. supra nota 1, p. 84.
- 7) OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. México, Porrúa, 1982. p. 22.
- 8) POSADA, Adolfo. "La Ciudad Moderna"; Discurso leído por él, en el acto de su recepción a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 13 de junio de 1915. Madrid, Imprenta Clásica Española, 1915. pp. 18-19.

- 9) ibidem.
- 10) OCHOA CAMPOS, Moisés, op. cit. supra nota 7, pp. 22-23.
- 11) GINER, Francisco, op. cit. supra nota 3, p. 247.
- 12) idem. p. 246.
- 13) cit. pos. GARZA, Sergio Francisco de la. El Municipio. Historia, Naturaleza y Gobierno. México, IUS, 1947. pp. 44-45.
- 14) FERRARA, Francisco. Teoría de las Personas Jurídicas. Madrid, REUS, 1929. pp. 6-7.
- RECASSENS SICHES, Luis. La vida Humana, La Sociedad y el derecho. México, 1940. pp. 176-177.
- 15) idem, p. 7.
- 16) AZCARATE MENDEZ, Gumercindo de. Estudios Filosóficos y Políticos. Madrid, 1925. p. 189.
- 17) GINER, Francisco, op. cit. supra nota 3, p. 249.
- 18) POSADA, Adolfo. Tratado de Derecho Administrativo; 2a. ed. Madrid, Librería Victoriano Suárez, 1935. T. I, pp. 42-43.
- 19) COLMEIRO. Tratado de Derecho Administrativo. cit. pos. POSADA, Adolfo en Evolución Legislativa del Régimen Local en España 1812-1909. Madrid, Imprenta Vda. e Hijos de M. Tello, 1910.
- 20) ibidem.
- 21) POSADA, Adolfo, op. cit. supra nota 18, p. 316-317.
- 22) RANELLETI. Principii di Diritto Amministrativi. Firene, 1912. T. I. p. 268.
- 23) Es generalizada entre los alemanes, la consideración del Municipio como entidad territorial identificándola bajo el nombre de gebietsköperschaften.
Cfr. ALBI, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico Madrid, Aguilar, 1955. p. 31.
- 24) KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Barcelona, La Lectura, 1934. p. 213.
- 25) JELLINEK, Jorge. Teoría General del estado. Buenos Aires, Albatros 1970. p. 325.
- 26) POSADA, Adolfo. op. cit. supra nota 2, p. 30.

- 27) ALBI, Fernando, op. cit. supra nota 23, pp. 50-51.
- 28) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1980. - p. 219.
- CARPISO MC. GREGOR, Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. - México, Porrúa, 1984. p. 233.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. "El Nuevo Artículo 115" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1984. p. 247.
- 29) BURGO ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1983. pp. 827-852.
- 30) GAMAS TORRUCO, José. "Federalismo y Municipalismo" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1984. p. 193.
- 31) ALBI, Fernando, op. cit. supra nota 23, p. 35.
- 32) GINER, Francisco, op. cit. supra nota 3, pp. 242-248.
- 33) CARMONA-SALVADOR, José Nicolás. "La incursión de la actividad Municipio-Estado en el Estatuto de 1924" en Cincuentenario del Estatuto Municipal Español de 1924. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1975. p. 213.
- 34) CORDOBA, Efrén. Curso de Gobierno Municipal. Río Piedras, Universitaria, 1964. p. 37.
- 35) AHRENS, Enrique, op. cit. supra nota 5, p. 510.
- 36) ALBI, Fernando, op. cit. supra nota 23, ibidem.
- 37) POSADA, Adolfo, op. cit. supra nota 2, El Régimen ..., p. 40.
- 38) ALBI, Fernando, op. cit. supra nota 23, p.
- 39) VINELLI, Victor et alii. El Régimen Municipal en la Constitución. - Argentina, Abeledo-Perrot, 1960. pp. 5-30.
- MOUCHET, Carlos. "Tendencias actuales de las instituciones municipales en Ibero-América" en Revista la Ley. Argentina, 1973. T. 89. pp. 942-950.
- CORDOBA, Efrén. Curso de Gobierno Municipal. Río Piedras, Universitaria, 1964. pp. 17-18.

"... las constituciones no son documentos normativos perpetuos e inmutables sino que, por estar basados en una realidad dinámica, están - sujetos a reflejar los cambios que se operan en esa realidad política, social y económica."

Jorge Madrazo

CAPITULO IV.

EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

1. Planteamiento General.

El breve estudio histórico doctrinal que de la institución municipal hemos tratado de hilar en los apartados anteriores, hace necesaria su justificación y complemento, en un análisis de las reformas constitucionales de 3 de febrero de 1983 y que complementaron y superaron de manera trascendental y definitiva el texto anterior del artículo 115 que es el -- que consagra en plenitud, los principios de regulación normativa suprema en materia municipal.

En primer término, intentaremos desarrollar el proceso formal de reforma que prevé nuestra Carta Fundamental en su a. 135, a iniciativa del ejecutivo federal. Respecto de esta última, presentaremos con una serie de comentarios, la exposición de motivos y la formulación particular de las reformas y adiciones de que se trata. Posteriormente, trataremos los dictámenes emitidos por la Cámara de Senadores --origen-- y la de Diputados --revisora--; la aprobación por parte de las Legislaturas de los Estados y finalmente, la minuta de aprobación emitida por la Comisión Permanente, la promulgación -- y publicación de las reformas.

A modo de punto final a este trabajo, vertiremos algunas consideraciones en torno al vigente a. 115 constitucional.

2. Proceso formal de reformas al artículo 115 constitucional.

A) La iniciativa presidencial.

Como resultado de una campaña político electoral, en donde se realizaron numerosas consultas populares, y el entonces candidato a la presidencia del país hizo públicas sus 7 tesis fundamentales, de las que dos de ellas, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento del federalismo, apuntaban una preocupación manifiesta por la situación del municipio y el papel que dentro de nuestro sistema juega como nivel de gobierno más inmediato a la comunidad, vemos que en su calidad de presidente electo y en funciones, el Lic. Miguel de la Madrid, convierte sus postulados en una iniciativa de reformas y adiciones al a. 115 constitucional.

De cierto, es precisamente a escasos 6 días de iniciado el nuevo gobierno presidencial, cuando se ve manifestada la vocación municipalista que habrá de significar el mandato sexenal que vivimos, pues la referida iniciativa esta signada con fecha de 6 de diciembre de 1982.

a. Exposición de motivos.

En esta parte de la iniciativa, a guisa de justificación a las reformas y adiciones al precepto constitucional, vemos que el Ejecutivo Federal no se limita a simples consideraciones de rigor, va más allá, profundizando en ideas municipalistas; nos encontramos pues, con más que explicaciones posibles de argumentarse para considerar buena y oportuna la reforma, puesto que se define en variadas ocasiones -- y con diversos matices a la entidad municipal utilizando conceptos que la doctrina ha vertido sobre la institución.

Ahora bien, para efectos de este apartado, apreciaremos la exposición de motivos desde una triple perspectiva, a saber: histórica, doctrinal y política.

En el aspecto histórico, la exposición de motivos nos refiere los antecedentes históricos de un municipio mexicano que encuentra su origen en una doble fuente: las naturales de organización prehispánica en México, el calpulli azteca, la tribal mixteco zapoteca y los clanes de la civilización maya; y la segunda, que es el resultado de la conquista española - de 1519. Breve referencia se hace de la coexistencia de ambas fuentes en la vida municipal de la colonia, en la etapa de independencia y reforma. Llega la exposición en su acotación histórica a la consagración constitucional de Municipio Libre en 1917.¹

De lo anterior, punto de consideración nos ha parecido, el que se determine como origen cierto un tipo de organización social prehispánico como lo es el calpulli. En la parte primera del presente estudio, tratamos de expresar cual fue el papel histórico que este tipo de organización jugó en la sociedad azteca y concluimos que en nuestra modesta opinión el calpulli en la época prehispánica, constituye ciertamente una agrupación social, una comunidad con su propio territorio, con su culto, sus arraigados vínculos de parentesco y sus autoridades, que si bien por los efectos mismos de las necesidades de grupo y convivencia se ve arrobado de características propias que coinciden con las que hoy definen a nuestro municipio, esto no es causa para determinar a aquellos como fuente de éstos. En los grupos indígenas esta forma de organización es dable sobre todo, como una forma de explotación de la tierra.

Respecto de la coexistencia de las dos fuentes citadas, durante la época colonial, nuestro punto de vista es que el municipio que se va configurando en México a partir de la conquista española de 1519, es de carácter heterogéneo pues responde a una política territorialista de España. Esta situación se mantiene hasta la colonia pues el municipio que perfila el Siglo XIX, es el que se crea y desarrolla bajo las leyes expedidas por las Cortes de Cádiz y que ni en la independencia ni la reforma, adquiere caracterización alguna.²

En el aspecto doctrinal, vemos que la exposición de motivos presenta consideraciones que implican una definición - del municipio, para hacerlo, se invocan conceptos de las posturas doctrinales a las que el presente estudio ha hecho alusión.

En primer término, la exposición nos muestra al municipio como "sociedad natural domiciliada", "de naturaleza de índole social y natural", "comunidad social que posee territorio" y como "comunidad básica".³

La lectura de este tipo de conceptualización, nos trae a la mente los postulados de la corriente iusnaturalista que, ciertamente y como lo refleja la iniciativa, se apoya en un punto de vista sociológico y concibe al Municipio como sociedad natural, que nace de un modo espontáneo por la necesidad de convivencia entre los individuos, que han establecido vínculos de vecindad por el asentamiento en una demarcación geográfica que igualmente les es natural y propia.⁴

Prosigue la exposición, con sus señalamientos doctrinales así, el Municipio es "unidad política, administrativa y territorial", célula política⁵, como es de notar, ahora vemos matizada la corriente iuspositivista, que concibe al Municipio como una creación del Estado, que encuentra su justificación en el cumplimiento de los fines que a éste le son -

propios, como único con poder originario de mando; la existencia legal del municipio la determina el Estado, política, administrativa y territorialmente.

Por último, sin más consideración, se entreveran los conceptos de las dos corrientes citadas, pues es ahora el municipio, "comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa."⁶

Desde nuestro punto de vista, consideramos que la exposición ha dado un paso importante en su enfoque de tratamiento doctrinal. Nosotros en los dos capítulos que anteceden al presente, apuntábamos que, la naturaleza y elementos de caracterización del municipio, en cuanto a su estudio, debe conjuntar un análisis interdisciplinario que conjugue de manera objetiva el tratamiento histórico doctrinal de la institución, sólo de esta manera, y en nuestro caso particular, se puede comprender la heterogeneidad de la realidad de nuestros 2378 municipios y darles como corresponde, un tratamiento eficaz.

Finalmente, la exposición trata al municipio, en su aspecto político como "primer nivel de gobierno" y "municipio libre"⁷

En esta perspectiva el Municipio, afirma el texto pre-

sidencial, es uno de los tres niveles de gobierno en nuestro país; se reconocen entonces, los niveles federal, estatal y municipal, al respecto se nos señala:

...el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución, para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que -deban corresponderle como nivel de gobierno, de manera tal que -superando el centralismo que se había venido dando a este aspecto, los ciudadanos se reencuentren con sus municipios.8

La lectura de lo anterior nos presenta el entreveramiento que hace la iniciativa, de las ideas de centralización y descentralización; así como las referentes a nuestro sistema federal.

Obvio es que al plantearse tal situación, la reforma -implica un principio de descentralización -así se postuló en la campaña política electoral-, con base en la tendencia negativa que la práctica política había dado al federalismo, imprimiéndole una dinámica centralizadora que devino en una -grave limitante para la concreción del proyecto nacional. La entidad municipal, hablando en términos de politología, -supone un primer nivel de gobierno; algo así como la familia como forma primera de organización social; de tal modo que -el Municipio llega a convertirse en auténtica fórmula de descentralización; cuando el Estado para los fines que conviene, configura un gobierno dentro de un territorio en el que los factores sociológicos son propicios para tal efecto.

Por otra parte, la libertad de que nos habla la iniciativa es -como ella misma lo establece- la autonomía municipal, autonomía que como ya hemos indicado, implica capacidad de actuar jurídicamente, así como de disponer libremente en el manejo de su hacienda, esto es, sin injerencia ni de las entidades federativas ni de la federación los que, al decir del texto, propenden al centralismo, o a la administración de las rentas municipales en una situación de pupilage o tutoría.

La iniciativa hace reiterado hincapié en que el principio de autonomía municipal, de libertad, debe hacerse plenamente efectivo por lo que, en el articulado de reformas y adiciones, se propone el establecimiento de medidas que aseguren que los municipios puedan formar libremente sus presupuestos de egresos; administrarse por sí solos o bien, y considerando las circunstancias particulares, mediante convenios, conjuntamente con los Estados respecto de ciertos rubros fiscales, ciertas rentas provenientes de servicios y aprovechamiento de bienes propios.

Hasta aquí, hemos planteado nuestras apreciaciones en torno de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial por lo que, procederemos a la presentación de las propuestas concretas de reformas y adiciones.

En esta parte, el ejecutivo pondera con una serie de argumentos la conveniencia de cada una de las propuestas de reformas y adiciones al precepto constitucional.

En una especie de introducción, la iniciativa expresa que las reformas al a. 115 constitucional, se concibieron como una reestructuración que, con mejor técnica legislativa, regule normativamente en unas fracciones lo concerniente al Municipio Libre y en otras, lo de las entidades federativas, introduciendo además, la existencia a nivel constitucional de las bases mínimas de la estructura municipal y estatal. Se deja a los regímenes interiores de los Estados, la regulación en sus constituciones y leyes locales, para que den el tratamiento que en su diversidad corresponde a cada uno de sus Municipios.

La propuesta de reformas y adiciones que analizamos, se divide en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales; dos comunes a los Estados y Municipios y una más, que no sufre modificación alguna y que se refiere a los Estados de la Federación. De tales fracciones, sólo trataremos las de interés a nuestro estudio municipal, haciendo como en la exposición de motivos, los comentarios pertinentes, pues nuestras apreciaciones sobre el texto vigente las vertiremos en la parte correspondiente.

El párrafo introductorio del a. 115 no sufre modificación alguna pues, previene el texto, se conserva la fórmula redactada por el Constituyente Queretano de 1917; hemos de decir que lo mismo sucede con los dos primeros párrafos de la frac. I.

Sin embargo, es precisamente en esta frac. I., en donde se nos presenta la primera innovación pues se ve adicionada con tres párrafos que prevén situaciones trascendentales, que se refieren a los poderes municipales y que son: los supuestos de suspensión o desaparición de ayuntamientos; suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de sus miembros; y la renuncia o falta absoluta de la mayoría de concejales.

A este respecto se argumenta que en virtud de los principios electorales que consagra la propia C., se hace la propuesta de adición que apoya y robustece la estructura política de los municipios -ayuntamientos-, estableciendo bases genéricas para su funcionamiento y los requisitos necesarios para la concreción de los tres supuestos que se prevén, lo que implica, al decir de la iniciativa, la preservación de las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en su mandato popular. Se alude que con tales medidas, se pretende consagrar un principio de seguridad jurídica que haga efectiva la autonomía municipal, que no contravenga la esencia federal de nuestro sistema.

Por otra parte, se hace referencia a la obligada ins--tauración -consecuencia de la consagración del principio de seguridad jurídica-, de un procedimiento previo con la debida garantía de audiencia y legalidad, antes de que se inter--fiera en el mandato de los ayuntamientos que el pueblo les -ha conferido democráticamente y a través del ejercicio del -sufragio popular,¹⁰ cuando se concrete alguno de los supues--tos que prevé la C.; se determina que se "inducirá" a las -Entidades Federativas para que sean las que señalen en sus -constituciones y leyes locales respectivas, las causas gra--ves para el desconocimiento de los poderes municipales o bien en el de sus miembros; así como el debido procedimiento y re--quisitos.¹¹

La frac. II, antes III, reitera la personalidad jurídi--ca de que se halla investido el Municipio y determina su fa--cultad para expedir bandos de policía y buen gobierno, circun--darios y disposiciones administrativas.¹²

En cuanto a la frac. III, realmente representa una in--novación. Se establecen taxativamente los servicios públicos municipales que -explica el texto-, resuelve la ambigüedad -constitucional sobre la determinación de los servicios de --competencia del Municipio, que propició la absorción en su -prestación por parte de los gobiernos locales y la federación. De igual manera previene la iniciativa la posibilidad de que

los municipios con el concurso de los Estados o bien entre -
varios Municipios, puedan prestar los servicios públicos a -
su cargo.¹³

Por su parte la frac. IV, antes II, recoge el princi--
pio de libre administración del Municipio respecto de su ha-
cienda. Antes la ponderación de una necesaria reestructura-
ción de la economía municipal, fundamento de la subsistencia
y desarrollo, como fórmula de descentralización y redistribu-
ción de las competencias en materia fiscal,¹⁴ se establecen -
los rubros en esta materia para que los Municipios formen su
hacienda; así como la facultad para elaborar y aprobar sus -
presupuestos de egresos.

En esta misma fracción, se determina con rango consti-
tucional, el derecho de los municipios para percibir las par-
ticipaciones federales que se les asignen. El Texto prevé -
la posibilidad de que los municipios que no cuenten con capa-
cidad para recaudar y administrar sus contribuciones, cele-
bren convenios con los Estados para que sean los que realicen
tales funciones.

La frac. V, es también una innovación al a. 115, ya --
que, de conformidad con el contenido del a. 27 constitucio--
nal, se establecen las facultades de los municipios en mate-
ria de desarrollo urbano, que posibilita la planeación de --

las reservas territoriales y la administración y control de los asentamientos humanos en la demarcación municipal.

La frac. VI, prevé lo que la antes frac. V, es decir, la forma de coordinación entre la Federación, Estados y Municipios para la planeación y regulación de los centros de población conurbados que en su caso existieran.¹⁵

En la frac. VIII, repite lo relativo a elección de gobernadores e integración de las Legislaturas Locales. En cuanto a los Municipios, se incerta la reforma consistente en la aplicación del principio de representación proporcional para la elección de Ayuntamientos, quedando suprimido el límite poblacional de trescientos mil habitantes o más, para la aplicación de tal principio electoral.

La frac. IX, en el marco constitucional de las garantías que otorga el a. 123 en materia laboral, establece el principio de regulación para los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas y de los Municipios los que, en su respectivo ámbito de competencia y a través de sus Legislaturas, expedirán las leyes en la materia.¹⁶

Esta misma fracción, sugiere un sistema jurídico que propicie el desarrollo de una carrera burocrática al servicio de los Municipios, que desecharían la incertidumbre laboral

de sus trabajadores. Esta propuesta aunque plausible, en --
varias de las entidades fedativas y municipios ya había sido
prevista.

Por último, la frac. X, a fin de dilucidar las ambigüedades sobre la licitud o ilicitud de la celebración de convenios entre la Federación y los Estados, en su modalidad de - convenios únicos de coordinación (cuc), concertación y otros, los homologa a nivel constitucional, proponiendo además como facultad de la Federación, los Estados y Municipios la realización de este tipo de acto administrativo, para el mejor desarrollo de sus funciones y la prestación de los servicios - públicos. ¹⁷

Se proponen como transitorios de la iniciativa, en primer término, la vigencia de las reformas al día siguiente de su publicación en el D.O. de la Federación y como segundo, la intervención del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, para que en el ámbito de sus competencias, y en un plazo de un año, reformen y adicionen las leyes federales y las Constituciones locales (CLs). Así mismo, se considera plazo prudente para que en la legislación fiscal se provea - lo necesario, para que los Municipios reciban a partir del - primero de enero de 1984, las contribuciones y participaciones federales previstas en la frac. IV, del a. 115.

La iniciativa de reforma y adiciones que comentamos, - fue turnada por el Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le otorga el a. 71, frac. I, y en cumplimiento de lo previsto en el a. 135, de la C, al Congreso de la Unión, y en particular a la Cámara de Senadores en su calidad de -- Cámara de origen, para su debido estudio y dictamen.

B) Dictamen de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen).

La iniciativa de reforma y adiciones al a. 115 Constitucional, es presentada por el Presidente de la República a la Cámara de Senadores que de inmediato la recibe y turna a las Comisiones Unidas Primera de Planeación, Desarrollo y -- Económico y Social, para su debido análisis y dictamen.

En términos generales, la iniciativa presidencial es - aceptada, incluso, se repiten los argumentos contenidos en - la exposición de motivos del texto comentado, sin embargo, se hacen dos observaciones con sus respectivas propuestas pa ra modificar la redacción del documento presentado por el ti tular del Ejecutivo Federal, y que a continuación comentamos.

En lo que se refiere al último párrafo de la frac. I, las Comisiones consideran procedente su modificación en la - parte que la iniciativa prevé, "...que la falta de algunos de los miembros (del ayuntamiento) en el desempeño de su cargo

se resolverá sustituyéndolo por su suplente, o bien, convocando a elecciones en los términos de la ley...¹⁸ la propuesta -- concreta de las Comisiones queda expresada en los términos -- siguientes: "...la falta de uno o varios que no constituyan -- mayoría de los miembros del Ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal, a la elección; basta que se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales¹⁹ El texto de las Comisiones, es el que aparece en el a. 115 -- vigente.

Por lo que corresponde a las siguientes fracs. el dictámen no hace modificaciones, se limita a ponderar lo atinente de la iniciativa y los argumentos en ella contenidos; es hasta la frac. IX, en donde las Comisiones dictaminadoras realizan otra observación que, dicho sea de paso, motivan participación del secto obrero, por tratar esta fracción aspectos de su interes.

Las Comisiones resuelven después de exponer la inconveniencia de que las Legislaturas LOcales legislaran sobre las relaciones de trabajo de los servidores de las Entidades federativas y de los municipios, modificar la redacción de la fracción citada de la iniciativa, determinando que fuera con base en el a. 123 constitucional y sus leyes reglamentarias, que las legislaturas estatales rigieren las relaciones laborales entre los Estados y sus trabajadores, regulación que compren-

dería, desde luego, la pertinente a los trabajadores municipales y sus relaciones con los ayuntamientos.²⁰

Así, después de hacer análisis de la posición del Municipio como institución natural, social y político jurídica; de su desarrollo y papel dentro de la historia patria, el dictamen concluye, asentando la convicción de los miembros de la Cámara de Origen, sobre la conveniencia de las reformas -- propuestas por la iniciativa del titular del Ejecutivo Federal considerando que con ella, "...se enriquece el pacto social y el pacto político de los mexicanos -- y que-, su eficacia normativa, todavía sujeta a prueba, demostrará que el camino del fortalecimiento municipal, es la mejor vía para hacer realidad el anhelo nunca abandonado de que la célula básica de la República sea el centro de perfeccionamiento del hombre y la -- sociedad".²¹

La votación del dictamen en cuanto a su aprobación, con las modificaciones incertadas, fue aceptado por unanimidad de 56 votos en la Cámara de Senadores, y se signó en 23 de diciembre de 1982.²²

C) Dictamen de la Cámara de Diputados (Camara Revisora).

La Cámara de Senadores remite a la Cámara de Diputados, la Iniciativa de Reforma y Adiciones al a. 115, acompañándola

de la respectiva opinión. Una vez en la Cámara REvisora, es turnada para su debido estudio y dictamen a las Comisiones - Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, integradas en su -- conjunto por 76 Diputados.

El dictamen emitido por la Cámara Revisora, no hace - aportación alguna a la iniciativa presidencial, antes bien, la considera plausible. Se adhiere a las modificaciones pro puestas a dicho documento, por parte de la Cámara de Senado- res.

En un número de 11 consideraciones, el dictamen hace - algunos señalamientos en torno a la conveniente reforma al - precepto constitucional; se vierten diversas apreciaciones de la institución municipal y su posición dentro del sistema político mexicano.

Hemos de apuntar que al momento del análisis de la ini ciativa de Reformas y adiciones, se manifestó debate por par te de los partidos de oposición en diversas ocasiones, sin - embargo, al momento de ser sometida a votación conjunta -no- minal y particular-, fue aprobada la minuta de la iniciativa contando 293 votos a favor y 19 en contra, por lo que quedó signado el documento de dictamen con fecha 28 de diciembre - de 1982.²³

D) Aprobación de las Legislaturas de los Estados.

Una vez aprobada la minuta por el Congreso de la Unión -Cámara de Origen y Cámara Revisora-, y en continuidad con el proceso de reforma constitucional establecido en el a. 135 de nuestra C., se turna el documento a las Legislaturas Locales, para que de esta manera, se viera completa la intervención del Constituyente Permanente en elevar a rango supremo, las reformas del Presidente de la República.

Las Legislaturas emiten su voto aprobatorio al texto presidencial, contándose entre ellos los que corresponden a: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En lo que se refiere a: Durango, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, -- Oaxaca, Queretaro, San Luis Potosí y Sonora, el dictamen no dice nada.²⁴

¿Qué sucedió con el voto de éstas 11 Legislaturas?, no lo saben, sin embargo y dado que se dió la mayoría requerida, el dictamen es emitido en el sentido aprobatorio a las reformas y adiciones propuestas por el Título del Ejecutivo Federal.

E) Computo y Declaración de las Reformas Constitucionales.
Comisión Permanente del Congreso de la Unión.²⁵

En virtud de que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se hallaba en funciones, se procede a verificar el recuento de votos emitidos por las Legislaturas de los Estados y a emitir, consecuentemente, la Declaratoria de Reformas y Adiciones al a. 115 Constitucional, lo que tiene lugar, en el Salón de Sesiones de la citada Comisión, el 10. de febrero de 1983.

Como es sabido, el 3 de febrero del mismo año, vemos - aparecer publicado en el D.O. de la Federación el texto vigente del artículo que estudiamos y que a continuación, comentaremos.

3. ¿Un Nuevo Municipio? Consideraciones personales al texto -
Vigente del artículo 115 constitucional.

Hemos expresado en el apartado anterior, cual ha sido el proceso formal de reformas al a. 115 constitucional, pues bien, llegado es el momento de que, amén de presentar el texto vigente, tratemos de manifestar nuestras personales consideraciones, a este efecto, habremos de ceñir la X fracs. que en su unidad, integran nuestro precepto de estudio, a una triple proyección, a saber: política, administrativa y hacendaria; -

que no sobra decirlo, determinan la autonomía municipal.

Por otra parte, si bien es cierto que el texto vigente del a. 115, consagra las normas mínimas de regulación municipal, necesarias a los actuales municipios, y que realmente -- son nuevas en la materia sobre todo a nivel de Carta Fundamental, a raíz de las reformas, se habla de Nuevo Municipio, nosotros nos preguntaríamos ¿en México, realmente existe? ¿se ha logrado un avance efectivo de descentralización y libre gobierno municipal? los postulados del Constituyente Permanente de hacer de los Municipios Mexicanos, Municipios realmente autónomos ¿se ha cumplido?

Como podemos observar, el encabezado del precepto establece antes que nada, el carácter soberano de los Estados que integran la Federación, esto es, corresponde claramente a la fórmula de organización de nuestro sistema mexicano a. 41 de la C.-, en donde es la Constitución Federal la que dota al Municipio de su carácter de institución, determinando las bases esenciales sobre las cuales las entidades federativas habrán de estructurar el régimen de sus Municipios, respetando en todo momento la autonomía con la que estos cuentan.

Es precisamente, dado el carácter soberano de los Estados -a. 40 de la C.- que se determina su facultad de adoptar, en cuanto su régimen interior, la forma de gobierno republican

no, representativo y popular; tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre; un Municipio cuya libertad, debemos entenderla en el sentido de autonomía, que dentro de nuestro sistema constitucional se perfila con un doble carácter. Esto lo decimos, dado que el Municipio, se encuentra incerto en un doble marco jurídico primero, en cuanto a la relación directa - que establece con el Estado del que forma parte y segundo, en relación a la Federación.

Dado que el presente estudio pretende exponer las apreciaciones personales a la reforma al precepto constitucional en estudio y la forma en que en la realidad se han comportado, a continuación pasamos a la frac. I, que consagra en plenitud la autonomía política municipal.

A) Autonomía Política.

Concebimos la autonomía política como el libre gobierno de los intereses municipales por parte del órgano colegiado, electo directa y popularmente por la comunidad vecinal, y que se encuentra consagrada en las Fracs. I y VIII del a. 115 de la C. y que a la letra dispone:

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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección directa, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo 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 éstos 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 celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

a. Elección de Ayuntamientos.

La frac. I determina que será el Ayuntamiento el órgano de administración del Municipio, al igual que la reforma popular de su elección y el principio de no reelección.

La reforma constitucional de 1983, no afectó esta parte de la fracción; hasta ahora se ha cumplido en las 31 entidades federativas, por lo que no consideramos necesario profundizar.

b. La afectación a los poderes municipales.

La reforma de 1983, introdujo en la frac. I, del precepto en estudio, las bases de regulación de tres situaciones que en la realidad ya se venían dando y que afectan a los poderes municipales, a saber: suspensión o desaparición de ayuntamientos; suspensión o revocación de alguno o algunos de sus miembros -mandato-; y la revocación de concejales.

Conviene hacer un poco de historia. Ciertamente, la afectación a los poderes municipales ya se venía dando a nivel local. Es precisamente en las CLS. en donde vemos implementados los mecanismos de regulación de aquellos casos en que se afectase a los poderes municipales, a sus autoridades; bien declarándolas suspendidas, bien desaparecidas o ya siendo revocadas por petición del pueblo. Esta situación legal es por demás plausible, desgraciadamente, no suficiente para evitar una práctica viciosa por parte de algunos gobernadores que al contar con una facultad que a nivel de su carta local, les permitía declarar ad libitum, desaparecidos o suspendidos a aquellas autoridades municipales que no estaban acordes con su política.

El primer antecedente en una CL, en donde se habla de "suspensión de ayuntamientos", es en la de Veracruz de 3 de junio de 1825 que en su a. 59 frac. X, determinaba la facultad

de los gobernadores para suspender a los Jefes de Departamento; a los de Cantón, y alguno o a la totalidad de los miembros de los Ayuntamientos; así mismo, prevé la justificación del ejercicio de esa facultad, por parte del Gobernador, ante el Congreso Local. Para evitar el vacío de poder que la suspensión de las autoridades municipales llegase a causar, se determinaba que entraría en funciones, en tanto se juzgaba y sentenciaba a los afectados, el último ayuntamiento saliente o en su caso, se convocaría a nuevas elecciones.

La Constitución del Estado Libre de Occidente de 2 de noviembre de 1825, -integrado por los territorios de Sonora y Sinaloa-; la Constitución de Durango de 10. de septiembre de 1825; la de Guanajuato de 16 de septiembre de 1917 (a.56 frac. XVI) y la de Tlaxcala de 16 de septiembre de 1918 (a.-59 frac. VI) establecen la regulación en materia de suspensión de ayuntamientos de igual manera que la veracruzana, -salvo que en la de Tlaxcala, establecía la obligación a cargo del ejecutivo estatal de rendir informe a la Legislatura o a la Comisión Permanente, sobre la suspensión declarada, -en el término de 48 horas.

La Constitución de Queretaro de 16 de septiembre de -1879 (a. 89 frac. XIII) y la de Coahuila de 19 de febrero de 1882 (a. 87 frac. XII), preveían la suspensión de uno o varios municipios.

A partir de la vigencia de la C. de 1917, algunas CL. continuaron facultando al gobernador en la desaparición de ayuntamientos, tal como señalado líneas arriba, con afán -- ejemplificativo, listaremos las siguientes: Coahuila de 9 de febrero de 1882 (a. 87 frac. XII); Ollima de 27 de mayo de 1882 (a. 43 frac. XVII) y la de lo. de septiembre de 1917 - (a. 33 frac. XXIV y XXXVI y a. 58 frac. XXX); y Guerrero de 6 de octubre de 1917 (a. 50 frac. XXI y a. 68 fracs. XXI y - XXIII).

Otras CLs establecieron como facultad exclusiva de la Legislatura Local, la suspensión de ayuntamientos, entre las que se encuentran: la de Veracruz de 15 de septiembre de 1917 (a. 68 frac. VII) y Tabasco de 5 de abril de 1919 (a. 68 -- frac. XXXVII).

La Constitucuión de Queretaro de 1917 (a. 63 frac. XI y a. 93 frac. XI), otorgaba al Gobernador el suspender provi sionalmente a los ayuntamientos, sería la Legislatura la que decidiría la suspensión definitiva.

Entre las causales que se determinaban para que proce diese la suspensión de ayuntamientos se cuentran: 26

- 1) el abuso de poder o exceso de autoridad por parte de las autoridades municipales.

- 2) omisión reiterada en el incumplimiento de sus funciones.
- 3) Comisión de delitos y faltas cometidas por los ayuntamientos.
- 4) Casos previstos expresamente por las leyes.

En lo que se refiere a autoridades provisionales municipales, una vez declarada la suspensión de un ayuntamiento, en contramos en las CLs. previsiones específicas como en: - Constitución del Estado Libre de Occidente de 1825 (a. 137, frac. X); la de Tabasco de 5 de abril de 1919 (a. 68 frac. - XXXIII); Tlaxcala de 16 de septiembre de 1918 (a. 43 frac. - VIII); San Luis Potosí de 2 de noviembre de 1943 (a. 56 frac. VIII).

Pasando al supuesto de "desaparición de ayuntamientos", hemos de apuntar que la historia muestra que se hizo extensivo el mecanismo establecido en la frac. V del a. 76 de la C., en lo que se refiere a la facultad del Senado de declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un Estado - miembro de la Federación, el nombramiento de el debido gobernador provisional y la convocatoria a elecciones que este habrá de expedir para la elección de los nuevos poderes.

Concretamente en lo que se refiere a la materia que nos ocupa, hemos de decir que poco después de la entrada en vigor

de la Constitución de 1917, se incluye en las Constituciones Locales, la facultad de los gobiernos de las entidades para declarar la desaparición de ayuntamientos. El primer caso - Constitución que consagra tal situación, es la de Michoacán de 1918, que estableció la facultad de la Legislatura Local en este sentido determinado como causales para que procediese la desaparición de ayuntamientos:

- 1) Comisión de delitos
- 2) desintegración de hecho del cuerpo edilicio.
- 3) "cuando se juzgue indispensable para la tranquilidad del Municipio".

Otras Constituciones que también establecieron esta facultad en favor de la Legislatura Local -sin determinar la - fundamentación en causal alguna- fueron las de: Zacatecas de 17 de noviembre de 1944; Coahuila de 19 de febrero de 1921 - Baja California Sur de 9 de enero de 1975 y Quintana Roo de 12 de enero de 1975.

Ha de señalarse que la desaparición de ayuntamientos - también fue determinada en Leyes Orgánicas Municipales, (LOMs) como puede consultarse en la de Hidalgo de 22 de agosto de - 1946; Guerrero de 25 de diciembre de 1956; Morelos de 15 de diciembre de 1930 y Veracruz de 16 de diciembre de 1947.

Caso de excepción y digno de mencionarse es el de la -

LOM de Chihuahua que en su a. 86 determinaba, que en ningún caso los poderes Legislativo y Ejecutivo Local, podrían desaparecer o suspender a los ayuntamientos, sólo procedía en su caso, el conocimiento por parte de la autoridad competente cuando existiese falta alguna o responsabilidad.

En lo que se refiere a la revocación del nombramiento de alguno o algunos de los miembros de un ayuntamiento, o bien de la totalidad, en la práctica legislativa de los Estados, sólo encontramos que el de Hidalgo en el a. 75 de su Constitución, la estableció. Dicho precepto determinaba la renovación cada 5 años de la totalidad de la asamblea Municipal, pero cuando se reuniera un grupo de ciudadanos que significaran más del 50% de la población con capacidad electoral municipal, se facultaba a éste grupo para que pidiera y gestionara la revocación del mandato de la autoridad por medio del referendun facultativo popular, cuyo procedimiento y autoridades competentes para verificarlos debían ser señalados por la Ley Reglamentaria.

Las LOMs de Colima de 27 de diciembre de 1962; la de Chiapas de 4 de febrero de 1931; Michoacán de 8 de septiembre de 1962; Tabasco de 17 de enero de 1959 y Veracruz de 3 de noviembre de 1964, establecieron medidas populares en contra de las autoridades municipales, sobre todo en materia de comisión de delitos patrimoniales.

Ahora bien, como podemos observar en la frac. I del -- precepto constitucional en estudio, en materia de regulación de afectación a los poderes municipales y de conformidad con el breve señalamiento anterior, se reúnen las previsiones -- que ya se contemplaba en la legislación de varias entidades conforme ahora -- a partir de 1983-, un procedimiento estricto al que habrán de ceñirse las Legislaturas Locales en caso de infracciones graves cometidas por las autoridades municipales y que estén señaladas en las respectivas leyes locales, y que concreten alguno de los supuestos que marca la Constitución Federal.

Para que proceda la actuación de la Legislatura del Estado en contra de los miembros de un ayuntamiento o del cuerpo colegiado en general, habrá de contar con un quorum calificado de votación --dos terceras partes del total de sus integrantes-, otorgando a los afectados la respectiva garantía de audiencia, para que estos, hagan valer lo que a juicio con venga.

En caso de que se concrete el supuesto previsto en ley, y que la Legislatura determine procedente la desaparición o suspensión de un ayuntamiento o bien, la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, deberá hacer la declaratoria correspondiente --los efectos son declarativos -- que no constitutivos-, para que entren en funciones los fun-

cionarios suplentes cuando así proceda o en su caso, será -- la propia Legislatura la que nombre a los vecinos de la comu nidad municipal que vendrán a integrar el llamado Concejo Mu nicipal para que lleve a término la administración.

Ciertamente, el procedimiento que marca la Constitu-- ción Federal es por demás plausible sin embargo, a 3 años de haber entrado en vigor las disposiciones reformadas del a.115 vemos que en la práctica se presentan problemas en el parti-- cular que tratamos.

En este sentido hemos de apuntar en primer lugar, lo - que a terminología empleada en el precepto constitucional pa ra acotar los supuestos de afectación de poderes municipales que a nuestro parecer merece se le trate.

La suspensión y la desaparición de autoridades municipa-- les que son medidas interventoras de los gobiernos locales se asmilan a la revocación que, como hemos visto en las refe-- rencias anteriores, implica una medida que procede con base en el principio de "el que tiene la facultad de nombrar, la tiene para remover" ²⁷, lo que implica en el caso particular, que debe ser directamente la revocación por el soberano ori-- ginario, a saber, el pueblo; desgraciadamente en la práctica legislativa no es así, pues se faculta a las Legislaturas Lo cales para que en la materia sean las que revoquen a las au--

toridades municipales.

Por otra parte, la suspensión que es una medida de --- afectación de los poderes municipales más flexibles que la --- desaparición, pues puede en su caso ser provisional o definitiva y afectar parte o la totalidad del Cuerpo colegiado, --- hasta ahora no se ha puesto en práctica y esto lo decimos --- porque sólo hemos encontrado casos de desaparición de ayuntamientos que, a nuestro modo de ver, implica una medida más --- drástica y de carácter definitivo que afecta a la totalidad de los miembros de un ayuntamiento.

Hemos ahora de preguntarnos ¿qué ha sucedido en la realidad, en materia de afectación de los poderes municipales?

Aún cuando la totalidad de las entidades federativas --- han reformado sus CLs y sus respectivas LOMs. y en su caso, las Leyes Reglamentarias de los artículos constitucionales --- que regulan la materia, cumpliendo con el artículo 2 transitorio de la reforma al a. 115 C. poco es lo que se ha logrado en los casos concretos de afectar a los ayuntamientos.

En el mejor de los casos a nivel de legislación local, se ha establecido verdaderas causales para que proceda la --- Legislatura del Estado a afectar los poderes municipales; --- ejemplos son: Aguascalientes en su Ley Reglamentaria del pá-

rráfo tercero del artículo 70 de su Constitución (P.O. de -- 261283); Querétaro, LOM (a.a. 148 a 151, P.O. 221283), Quintana Roo en su Constitución (21 de noviembre de 1983) arts. 154 y 156; Guanajuato LOM. arts. 97 a 100 y 112 (P.O. 310784); Chiapas LOM. de 230584; Jalisco, Ley Reglamentaria del Título V de la Constitución del Estado art. 25 (P.O. 010584), -- etc.

No obstante lo anterior, precisamente nos hemos dado -- cuenta que en las declaratorias que expide la Legislatura Local, no se determina la causa de desaparición de ayuntamientos que, dicho sea de paso, son los únicos casos que nosotros hemos encontrado lo que nos hace pensar, si se quiere maliciosamente, que aún no se ha desechado el atavismo político de quitar del camino del gobernador de la Entidad a aquellas -- autoridades municipales que no son de su agrado.

En nuestra revisión de los casos de desaparición de -- ayuntamientos hemos encontrado los siguientes:

1.- TLAXCALA.- Municipio de Teolocholco. DE. publicado el 080683.

Municipio de Tepeyanco. DE. de 080683.

Municipio de Miguel Hidalgo y Costilla,

Municipio de Xalostoc. DE. de 080683, en donde se dá además una "relevación" de

- Presidente Municipal (DE. de 300185)
- Municipio de Sanctorum de Lázaro Cárdenas DE. de 090584.
- 2.- PUEBLA.- Municipio de Santa Rita Tlahuapan. DE. de 270384.
 - Municipio de Tlalotepec de Benito Juárez. DE. de 310784.
 - 3.- GUERRERO Municipio de Zumpango del Rio DE. de 240784.
 - 4.- VERACRUZ Municipio de Pánuco. DE. de 260383.(GO).
 - 5.- ESTADO DE MEXICO.- Municipio de Ajalpan. DE. de 210284.
 - 6.- MORELOS Municipio de Atlatlahuacan. DE. de 230383.
 - 7.- OAXACA.- Juchitan. DE. de 030883.

Como podemos notar, buen numero de ayuntamientos han sido desaparecidos pero nos preguntaríamos ¿en cuantos casos de los anteriores debió proceder solamente el juicio de responsabilidad, o bien la revocación o la suspensión? ¿era necesario llegar a la afectación total del Ayuntamiento?

Realmente no lo sabemos pero de lo que sí tenemos certeza, es de que, en las Leyes Locales deben de reflejarse -- verdaderos mecanismos de control y procedencia para afectar a los poderes que el soberano originario ha elegido. De --

igual manera, la legislatura local debe desprenderse de una posible dependencia del Ejecutivo del Estado, para poder proceder de manera imparcial y objetiva ante verdaderos casos - que motiven una verdadera afectación de los poderes municipales.

Por último, consideramos necesario se hagan las reformas legales necesarias para que se le dé a la revocación el verdadero carácter que su naturaleza impone, a saber, una medida ejercida directamente por el pueblo.

c. La representación proporcional en los Municipios.

La fracc. VIII, último párrafo del a. 115 constitucional establece el principio de elección de la autoridad municipal. Dicha fracción a la letra determina:

VIII.....

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 los ayuntamientos de todos los municipios.

Antes de realizar nuestras apreciaciones personales, - consideramos hacer referencia a algunos antecedentes al texto vigente que comentamos.

Al decir del Maestro Jorge Madrazo, el antecedente de -

la apertura política de los partidos minoritarios a nivel municipal se da a partir de 1976, cuando se ve reformada la -- Constitución Local de Nuevo León, Carta en donde se establece el sistema de elección para los llamados "regidores de partido" 28

Es con la Reforma Política de 1977, cuando a nivel de Constitución Federal y en materia municipal, el a. 115 frac. III, se adiciona con un último párrafo. Esta adición consistió en la introducción del principio de diputados de minoría en las elecciones para la renovación de las Legislaturas Locales y en cuanto a la elección de ayuntamientos, se introduce el principio de representación proporcional, siempre y -- cuando se tratare de municipios con una población de 300 000 habitantes o más.

A partir de entonces, han sido variadas las modalidades de aplicación del principio de representación proporcional en las 31 entidades federativas, máxime cuando en 1983 --que ahora establece el principio en la fracción que cometamos suprimió el requisito poblacional para la aplicación del citado -- principio, amén de considerársele en su calidad de tal, y no como un sistema electoral.

A partir de 1983, tal como lo precisa el Maestro Madrazo, fue unánime el criterio de que "...la representación pro

porcional se aplicará sólo respecto de los cargos colegiados del ayuntamiento, es decir, de los regidores"²⁹ pero tal como sucedió en 1977, el principio se ha aplicado de diversas formas.

Si bien en algunas ocasiones se deja a una ley reglamentaria la indicación del número de regidores de representación proporcional que en el cuerpo edilicio podrá existir, el sistema más generalizado es el que el Maestro Madrazo denomina como de "regidores de partido"³⁰ tal como puede apreciarse en el Estado de México, Quintana Roo, Jalisco, Tabasco, las - Baja Californias, Tamaulipas, Coahuila, etc.

¿En qué consiste el sistema de regidores de partido?

Este sistema consiste en que al partido político que - obtenga la mayoría relativa de votos le corresponden las posiciones principales: presidente municipal, síndicos y regidores los primeros- y jueces menores municipales. Los regidores de representación proporcional se asignan a "los partidos políticos que no habiendo ganado la elección por mayoría relativa, obtuvieran la mayor cantidad de sufragios entre los partidos políticos minoritarios", para lo cual, deben haber obtenido como mínimo el 1.5 % de votos.

Pero realmente, ¿cómo ha funcionado en la vida de la -

asamblea municipal, la tan deseada representatividad plural de la ideología política del país?

Habremos de ejemplificar algunos casos, que por conocerlos nos atrevemos a plantear, los de los ayuntamientos de Ecatepec, Atizapan de Zaragoza, Melchor Ocampo, Coacalco y - Tlalnepantla, en donde la voluntad de los regidores de los - partidos minoritarios se ve absorbida por la voluntad mayoritaria de los concejales del partido en el poder.

Existen variadas causas que han propiciado la anulación de una verdadera pluralidad en el seno del cabildo municipal, repetimos, por conocer los ayuntamientos listados, nos atrevemos a enunciar algunas causas:

1.- Los regidores que han obtenido las posiciones como representantes de partidos minoritarios, las más de las veces, son personas que carecen de instrucción básica y que poco entienden de lo trascendente que su representación popular tiene en el seno del cabildo. Creo que en algunas ocasiones, ellos mismos se preguntan que hacen en el Ayuntamiento.

2.- El ausentismo de los regidores minoritarios, a ejercer el cargo y la comisión que el propio cabildo les asignó. Esta excepcional asistencia a las sesiones lógicamente nos - lleva a pensar, y de hecho así sucede, que no saben cómo se

ha estado manejando la administración municipal, si acaso saben la orden del día, si se dignan a leerla, es porque la tienen en la sala de cabildos; eso sí, cuando se trata de alzar la mano para votar, pues la alzan y ya.

3.- La falta de una verdadera convicción de los principios y postulados que sus respectivos partidos predicen, así como la carencia de verdaderos planes y estrategias que les permitan sostener un debate serio y fundado de sus propuestas.

Es común ver que en caso de que su propuesta no haya sido acogida con buenos ojos, adopten actitudes agresivas -- que manifiestan con plantones fuera de las instalaciones de las presidencias municipales o aún más grave, a incendiarlas.

Claro que no ignoramos que en algunas entidades federativas como Baja California Norte, Tamaulipas, Aguascalientes, Oaxaca, San Luis Potosí, Coahuila, Hermosillo, Ciudad Juárez y Durango, se ha mostrado que los partidos minoritarios como el PPS, PRT y más específicamente el PAN, ha mostrado un verdadero interés por convertirse en el principal opositor del partido mayoritario en las continedas electorales, y ofrecer a los ciudadanos otra alternativa política. Esto lo han demostrado con las acciones que han venido desarrollando para

las elecciones a verificarse este año de 1986 en la renovación de autoridades municipales.

También significativa es la labor que otros partidos minoritarios realizan en entidades federativas tan cercanas al Distrito Federal, al caso, en el Estado de México, en donde en las elecciones de 1984, ganaron los Ayuntamientos de los Municipios de Tenango del Aire, Melchor Ocampo y Xonacatlan, que si bien son sólo 3 ayuntamientos, no deben de subestimarse.

De lo anterior como podemos observar, "...la contienda sube de tono en los estados norteros (11) en donde la disputa por los ayuntamientos adquieren mayor beligerancia. Esto es natural si se considera que esos estados son los que han mantenido mayores índices de abstencionismo y una tasa de -- afiliación favorable al PAN".³¹

Creemos necesaria la consolidación del trabajo de los partidos minoritarios para que sea posible la pluralidad de ideas en el seno del Consejo Municipal pues esto posibilita el enriquecer el trabajo, y el control interorgánico de las funciones edilicias.

Desgraciadamente lo anterior no se ha hecho posible, -- pues hasta ahora, el bajo índice de candidatos que han pro--

puesto los partidos minoritarios para pelear las posiciones municipales, aunque significativo, es mínimo en comparación con las que postula y gana el partido en el poder esto, como consecuencia lógica, se traduce en reducidas alternativas políticas por las que puedan optar los ciudadanos:

hacen falta ensayos de régimen representativo, tentativas de gobierno libre, y en esta materia y para este fin, lo más asequible, lo más peligroso, lo mejor que se presta a reponerse de los fracasos y adquirir experiencia a poco costo, es la injerencia del pueblo en la vida municipal, es el municipio fundado en la práctica positiva del libre sufragio. 32

Así, un verdadero gobierno de la comunidad municipal, una verdadera autoridad con consciencia y conocimiento de lo que es el municipio, que sea representativo de ese tan manejado interés municipal y vecinal vendrá a solucionar también - el otro aspecto que hemos tratado, la afectación de los poderes municipales.

B) Autonomía Administrativa.

Concebimos a la autonomía administrativa como el libre manejo y administración de los recursos humanos, económicos y territoriales para la provisión de los servicios y las obras públicas necesarios para el desarrollo de la comunidad municipal.

Esta autonomía la encontramos consagrada en el texto -

vigente del a. 115 de la C. en las fracs. II, III, V y VI y que a la letra determinan:

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.
- 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 correspondan.

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 de 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 respectivos, 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.

A continuación desglosaremos las anteriores fracciones.

a. Personalidad jurídica del Municipio.

La fracción II, antes III, del precepto en estudio, man tiene la declaración de que el Municipio cuenta con personalidad jurídica, lo que presenta uno de los aspectos más impor--
tantes para poder entender lo que es la autonomía municipal -
en la trilogía fundamental que analizamos.

Como ya hemos estudiado en el capítulo anterior, la pesonalidad jurídica con la que cuenta el Municipio implica el
claro reconocimiento de su capacidad para ser sujeto, en tan
to persona moral, de derechos y obligaciones dentro de nues--
tro sistema jurídico positivo, tanto en el ámbito de las rela
ciones de derecho privado, como en las del público.

Es importante señalar que el correlativo a esta fracción
que dota de personalidad jurídica al municipio, lo encontramos
en el a. 25 del Código Civil para el Distrito Federal.

Por otra parte, la personalidad jurídica de que se halla
investida la institución, se proyecta al órgano de gobierno y
administración pues es éste, el que en tal carácter, podrá --
ejecutar no sólo los actos administrativos que hemos de consi
derar en éste apartado, sino además, aquellos que tiendan, en

el ámbito hacendario, a fortalecer las finanzas -como en el caso de los empréstitos-, o bien en lo que se refiere a lo político, cuando es el propio ayuntamiento el que califica las elecciones del nuevo consejo municipal.

Precisamente reforzando lo antes señalado, vemos que la misma fracción determina la facultad con que cuenta el ayuntamiento, como órgano que ejerce la facultad de imperium o potestad de mando, para expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y circulares y otras disposiciones de observancia general que han de regir en el ámbito propio de competencia municipal, y cuyas bases de expedición la dicta la - Legislatura Local.

Es importante señalar que los bandos de policía, los reglamentos y demás disposiciones no implican, desde el punto de vista formal, el que el ayuntamiento los dicte como consecuencia de una facultad legislativa aún cuando tienen tales efectos, pues rigen en tanto ordenamientos de carácter general, impersonal y heterónomos sobre un ámbito de competencia particular, consideramos que tienen tales caracteres en virtud de su naturaleza de reglamentos autónomos, y cuyo fundamento lo encontramos en el artículo 21 de la propia Carta Fundamental.

Ha de quedar claro que el Municipio no cuenta con un --

organo legislativo -dada la naturaleza de nuestro sistema federal y su división de poderes - a.a. 40, 41 y 49-, por lo -- que se ve precisado a dictar reglas generales de regulación - del buen gobierno de la comunidad así, el a. 21 de la C.: "...

...reserva a los municipios la expedición de los reglamentos autónomos en materia de policía y buen gobierno, pero no impide que -- otros aa. de la ley fundamental autorice a leyes y reglamentos a regular esos dos aspectos administrativos. Inclusive, el municipio puede expedir en esas áreas reglamentos subordinados a la ley es-³ total, como se precisa en la fracc. II del a. 115 constitucional.

b. Servicios Públicos Municipales.

La frac. III, lista taxativa, que no limitativamente, - los servicios públicos que quedan a cargo de los Municipios; decimos que no son limitativos puesto que, las Legislaturas - Locales, considerando indices territoriales, socioeconómicos, de capacidad administrativa y financiera pueden ampliar el nú mero de servicios que de los que entenderá el Municipio.

En el particular se hace necesario señalar que la forma adecuada, uniforme y regular en que los ayuntamientos de los municipios presten los servicios, depende en gran parte el -- progreso de las ciudades.

Pero podríamos preguntarnos ¿qué entendemos por servi- cios y obras públicas? Atendiendo a las consideraciones del - administrativista Gabino Fraga y a las propias, son activida-

des para satisfacer concretamente una necesidad colectiva, - de carácter económico, social, recreativo y cultural, mediante prestaciones que por virtud de una regulación especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes , y que concretamente al decir de Alcides Greca, su prestación queda a cargo del Estado o de la actividad privada y por tanto, puede ser realizada directamente por la administración - pública, o indirectamente por los particulares mediante cocesión, arredamiento o una simple reglamentación legal en que se determinen las condiciones económicas y técnicas en que - deben prestarse; a fin de asegurar su menor costo, efectividad, continuidad y eficacia.³⁴

Estamos en 1986 y podemos decir que la asunción por -- parte de los ayuntamientos de los municipios de la prestación de los servicios que la Constitución Federal, las CLs. y las LOMs., determinan -las 31 entidades federativas han legislado en esta materia- han constituido todo un reto; y esto es así, porque sabida es la heterogeneidad que nuestros 2378 municipios guardan en cuanto a capacidad económica y sociocultural, situaciones que han concurrido y propiciado el que -- los ayuntamientos recurran necesariamente a pedir el auxilio de los gobiernos estatales.

No soslayamos el hecho de que existen municipios como

los de Guadalajara, Nuevo León, Chihuahua, los conurbanos del Estado de México y algunos más fronterizos, que cuentan con los recursos humanos y financieros suficientes para hacer -- frente a esta responsabilidad pero no debe olvidarse que en más de un 80% de los municipios, esta bonomía casi es nula. No existe la infraestructura, el equipamiento³⁵ ni el personal en unos casos, y en otros, es materialmente imposible pensar en la prestación de servicios públicos como el alumbrado, calles, parques, jardines, agua potable o bien alcantarillado, cuando en su realidad y si acaso, lo que administran los ayuntamientos son los trabajos comunitarios.

Realmente a tres años de vida del nuevo texto del a. - 115, vemos que no se ha realizado la optimista y deseada administración por parte de los ayuntamientos en esta materia, que bien puede ser imputable a las causas antes señaladas o bien, a un paternalismo mal entendido de los gobiernos estatales.

Consideramos lógico que las reformas aún no se apliquen como fuera de desearse, el cambio es paulatino. En este sentido somos optimistas, sabemos que existen los instrumentos jurídicos y las vías de acceso que con buen conocimiento por parte de los ayuntamientos, pueden llegar a solucionar sus problemas de carencias económicas que, necesariamente, -

habrán de proyectarse en la solución de los problemas sociales de desarrollo.

A tenor de las anteriores consideraciones, no debemos olvidar que en materia de prestación de los servicios y la realización de obras públicas el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Planes estatales y los municipales en su caso, -- contienen declaraciones alusivas al fortalecimiento municipal y que al caso, juega un papel importante dentro del Sistema Nacional de Planeación³⁶ congruente con los arts. 25 y 26 de nuestra constitución federal; amén de la existencia de los particulares sistemas estatales de planeación -- que incluyen los Convenios Unicos de Desarrollo en el nivel federal, estatal o municipal--, y la Ley general de Planeación.

Los documentos antes citados, contemplan programas de inversión y de apoyo financiero a los municipios³⁷, que serán coordinados por los Comite de Planeación para el Desarrollo que en cada entidad existan, con la necesaria participación de los sectores público, social y privado.

De igual manera, existen instituciones públicas que -- cuentan con líneas de crédito para los municipios y que, sin el afán de ser exhaustivos, listaremos: el Banco de Obras y Servicios Públicos, S.A. (BANA OBRAS); el Fondo Nacional de --

Preinversión (FONEP); el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (F.M.); el Fondo de Inversiones Financieras para - Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA); en el caso particular de la Zona Costera del Istmo, el Programa de Acción Concertada para el Desarrollo Urbano de la Zona Costera del Istmo de Tehuantepec (PACDU).³⁸

La concertación de créditos para la prestación de servicios públicos y la realización de obras, esta perfectamente acorde con la disposición constitucional del a. 117 frac. VII de nuestra C., y que constituye una de las soluciones -- más viables para las carencias municipales, desgraciadamente, los más de los ayuntamientos de la República no tienen conocimiento de ellos.

Como podemos colegir de los anteriores, la prestación de los servicios públicos y la realización de las obras, requiere de una seria actividad de planeación en donde han de preverse situaciones como las siguientes:

- 1.- La cuantificación del costo de la prestación de -- los servicios públicos y la realización de las obras de infraestructura y equipamiento; a efecto de que sea recuperable - la inversión mediante la determinación de las tarifas -cobro de derechos- que sea procedente.

- 2.- Atender no solo las necesidades de las zonas urba-

nas sino además, realizar una actividad selectiva en las localidades pequeñas que permitan su desarrollo y consolidación.

3.- Evaluar, controlar y modificar, los planes y programas existentes para poder captar necesidades de comunidades que carezcan de los más elementales servicios y obras -- públicas.

Desgraciadamente lo anterior, no se ha realizado aún -- cuando en la totalidad de las 31 entidades federativas, existen los Planes Estatales de Desarrollo y no en todos los municipales, los Comités de Planeación para el Desarrollo, la prestación de los servicios públicos y la realización de obras, aún no deja de ser deficiente incluso, como ya hemos -- advertido, existe renuencia por parte de los gobiernos de -- los estados para transferir las facultades que en esta materia corresponden a los municipios, como es el caso del Estado de México en donde el servicio de tránsito aún lo administra el gobierno del Estado aún cuando su CL. y su LOM determinan a este servicio de competencia municipal ¿A qué se debe? No lo sabemos, pero esta situación ya está gestando malestar en las autoridades municipales de los municipios conubados al Distrito Federal y, que no esta demás decirlo, son de los más importantes.

c. Los Convenios Intermunicipales.

La propia frac. III, prevé la celebración de este tipo de convenios, previniendo que los ayuntamientos habrán de su jetarse a las bases que determine la ley local que al caso - es la LOM, teniendo como teleología estos contratos, la pres tación de los servicios públicos.

Hasta ahora desconocemos convenio alguno que se haya - celebrado entre varios municipios, lo que consideramos lamen table, pues su previsión dentro de la Constitución y la le-- gislación local esta vigente y en caso de llegarse a reali-- zar, da a la vida de los municipios ilimitadas posibilidades de desarrollo y sobre todo, equilibraría la tan aludida falta de capacidad económica, social o técnica de la mayoría de nuestros municipios.

Por otra parte, la celebración de asociaciones o coor-- dinación entre municipios para la prestación de los servicios públicos y la realización de obras, marca el primer paso den tro de la legislación nacional, para el desarrollo de un --- "regionalismo desde abajo"³⁹, que es el regionalismo que encuen tra sus raíces en el régimen municipal y que se da en rela-- ción con economías de escala en la prestación de los servi-- cios públicos municipales y con los problemas particulares - de las conurbaciones y áreas metropolitanas.

d. Desarrollo Urbano Municipal.

Las fracs. V y VI del precepto en estudio, regulan específicamente lo relativo al desarrollo urbano y la ecología municipal, amén de los señalamientos del tratamiento de los centros conurbanos. Dichas fracciones, se encuentran íntimamente relacionadas con los aa. 27 párrafo 3o. y frac. V, 73 frac. XXIX-C de la Constitución Federal y, obviamente con la fracción III antes expuesta y las Leyes, Federal de Población General de Asentamientos Humanos y la Federal de Vivienda.

Como expusimos en la parte doctrina de este trabajo, el territorio es uno de los elementos esenciales del municipio al igual que la población, en consecuencia, la ahora determinación constitucional de que el municipio -ayuntamiento- sea el que asuma las facultades que le permitan planear su desarrollo urbano, la zonificación de su suelo y la conservación de sus recursos ecológicos nos parece consecuencia lógica de la actividad administrativa que el municipio debe realizar - como una de las proyecciones de su autonomía.

Ciertamente son plausibles las disposiciones normativas a nivel federal y local desgraciadamente, los problemas de un desordenado crecimiento urbano, hoy en día, se ha agudizado, máxime cuando la demanda de vivienda se acrecenta en una población con escasos recursos económicos lo que propicia los ya conocidos asentamientos humanos irregulares, que vienen a agravar el problema de ocupación de las reservas territo--

riales, la propiedad ejidal, la irregularidad en la tenencia de la tierra y en fin, a todo lo que al territorio municipal se refiere.

En materia de regularización de la tenencia de la tierra, existen en las 31 entidades federativas y a nivel federal, los organismos que se encargan de encausar la problemática pero ¿ y después? Bueno sería que al tiempo que se regulariza la tenencia de la tierra, los planes y programas con los que cuenta el municipio en materia de desarrollo urbano, fuesen lo suficientemente flexibles para poder realizar las obras de infraestructura y equipamiento necesarias para la prestación de los servicios públicos a la nueva o nuevas comunidades, lamentablemente no sucede así. Habrán de pasar varios años, varias administraciones municipales para que se contemple en los nuevos planes y programas, la cuantificación, evaluación y programación de los recursos necesarios para los trabajos a realizar, en tanto, los problemas de los ayuntamientos se ven acrecentados y mermados en su capacidad de respuesta administrativa a las comunidades ya existentes.

De lo anterior que hemos expuesto a guisa de ejemplo, fácil es colegir la importancia de la actividad de planeación que, además, esté acorde con una buena reglamentación jurídica en el desarrollo de los municipios, desarrollo y --

planeación van de la mano, pues ésta última, significa un problema que en su momento afecten a la comunidad municipal.

Creemos necesario que los ayuntamientos de los municipios creen nuevos instrumentos de desarrollo que les sean -- propios "... sustituir a los grandes monstruos federales -- que toman criterios macroeconómicos que rebazan al municipio y crear verdaderas estrategias municipales, intermunicipales o regionales de desarrollo urbano".⁴⁰

El desarrollo urbano es también materia que se contempla en el Sistema Nacional de Planeación, y en el estatal, -- por lo que consideramos innecesaria una nueva alusión a lo -- ya tratado, sólo incluiremos algunas alternativas de apoyo -- que las instituciones públicas otorgan a los municipios en el particular.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, presta a los Municipios los servicios de asesoría y asistencia técnica a través de sus Direcciones, General de Desarrollo Urbano; de Suelo, Reservas Territoriales y Mejoramiento Urbano; de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado; de Obras, sitios y Monumentos de Patrimonio Cultural; de Equipamiento Urbano y Edificios; de Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal y la de Control de Zona Federal, al tiempo que --

en materia de vivienda otorga asistencia y apoyo a través de su Subsecretaría de Vivienda.

En cuanto a apoyos financieros a los que pueden recurrir los ayuntamientos, existen instituciones como: Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL); el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI); el Fondo de Garantía y Apoyo a la Vivienda de Interés Social (FOGA); el financiamiento que otorga la Banca Nacional y las empresas particulares, estos últimos habrán de observar las leyes que rigen el sistema bancario mexicano; el Fondo para Habitaciones Populares (FONAPO).

Con el financiamiento y la asistencia técnica adecuada, podrán los ayuntamientos ampliar su base productiva y retener el excedente generado para reasignarlo al uso social que sea necesario, posibilitando la movilización de sus recursos humanos, técnicos, económicos y territoriales a las prioridades del desarrollo de la comunidad municipal y hacer realidad su autonomía administrativa.

Por último, se hace necesario que a los planes municipales se le dé la debida publicidad, para que se propicie la plena participación de los sectores interesados, a saber: el público, el social y el privado, tal como lo marca el artículo

lo 25 de nuestra constitución. La publicidad es un canal de participación pero no basta, se requiere de el apoyo de los medios de comunicación social, que provean de la información necesaria a la comunidad municipal respecto de lo que están haciendo sus autoridades y sobre todo, que se tenga la posibilidad de seguir el desarrollo de las fases o los intervalos definidos del proceso de planeación.

Hasta ahora, se ha generalizado la apatía de la ciudadanía, el municipio debe enfrentarse a este problema y desecharse el "simbolismo de intervención limitada"⁴¹ que abarca en el proceso de planeación sólo las fases de información y consulta, y dar paso a la asociación, delegación de poder y control de los ciudadanos en esta delicada de proyectar la vida de una comunidad.

d'. Los Convenios en materia de administración del Desarrollo Urbano: Intermunicipales y Municipio-Estado.

La fracción VI del precepto constitucional en estudio, posibilita la celebración de los convenios intermunicipales en materia de administración del desarrollo urbano. Hasta la fecha las 31 entidades del país han legislado a nivel de su CL y LOMs esta materia, pero aún no se ha celebrado ningún convenio intermunicipal.

Relamente es lamentable que no se consideren estos convenios entre municipios y se soslayen las grandes ventajas - que el instrumento jurídico ofrece, a continuación, referimos algunas de los beneficios prácticos que consideramos viables:

1.- Conjugación de esfuerzos entre varios municipios, con una optimización de recursos humanos y financieros en la planeación, gestión y administración del desarrollo urbano y la prestación de los servicios y la realización de obras públicas, a las comunidades centrales y a las conurbadas.

2.- Promover el desarrollo socioeconómico de los grupos étnicos asentados en varios municipios de la misma entidad o de varias entidades federativas.

3.- Conservación y explotación de los recursos naturales comunes a los municipios conurbados, y el control y mejoramiento del medio ambiente.

Lo anterior traería como consecuencia, el equilibrio -- en los municipios de situación económica pobre, y la planeación conjunta de los centros de población conurbados.

En lo que a los convenios Municipio-Estado se refiere, ciertamente se han venido realizando como en el caso de los Convenios Unicos de Desarrollo Municipal de Tabasco (PO. de 280184); Chihuahua (PO. de 240485); Coahuila (PO. de 091084)

y Tamaulipas (PO. de 230385), que en el marco de una planeación democrática los Estados y los municipios realizan actividades de coordinación en la administración de las reservas territoriales, uso del suelo, desarrollo ecológico y desarrollo urbano, con lo que se evita el paternalismo de los gobiernos locales sobre los municipios.

e. Convenios de Coordinación Estado-Municipio.

Precisamente la frac. X del a. 115 constitucional establece lo que en el apartado anterior tratamos, la coordinación entre el Estado y sus municipios a través de convenios. El texto constitucional determina a la letra:

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 las 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.

Como podemos observar, esta fracción queda estrechamente vinculada con los ordenamientos jurídicos que ya hemos señalado, a saber: Ley Federal de Planeación, Leyes Estatales de Planeación, los Planes Municipales, Convenio Unico de Desarrollo (CUD; en su capítulo V), que nos hablan de que, en materia de convenios a celebrar entre la Federación y los Go

biernos de las Entidades Federativas, se realizarán por la - llamada vertiente de coordinación, dando además la interve-
nición a los municipios que les corresponde dentro del proceso
integral de planeación. Si ésto lo aplicamos a los convenios
a celebrarse entre los Estados y sus respectivos municipios,
para que éstos asuman la prestación de los servicios públi-
cos y demás funciones que consideren los gobiernos locales,
lógicamente tienen que ser convenios de coordinación.

Hemos subrayado la palabra coordinación, porque es preo-
cupación constante en nosotros el que instrumentos jurídicos
que en esencia van encaminados a fortalecer a la institución
municipal, se conviertan en instrumentos de injerencia de los
gobiernos estatales para "coordinar" acciones municipales --
que implican en esencia menoscabo de la autonomía del munici-
pio, lo que contrariaría el espíritu del Constituyente Per-
manente.

Por último, creemos que la verdadera teleología de los
convenios de coordinación, radica en el esfuerzo que hagan -
los gobiernos locales para transferir a los ayuntamientos --
responsabilidades y recursos que les permitan cumplir, efi-
caz y oportunamente, las facultades que el a. 115 consagra.

Hasta ahora, los convenios de coordinación se han cele-
brado a la inversa, es decir, son los ayuntamientos de los -

municipios los que convienen con los estados el coordinar materias de competencia municipal, tal como sucede en los Convenios de Coordinación Jurisdiccional en materia Fiscal y -- Administrativa del Estado de Jalisco (PO. de 151284, 140884); Convenios de Colaboración Administrativa del Estado de México (GG. de 050585); y los de Chihuahua (PO. de 240485), los de Baja California Norte (PO. de 200186).

C) Autonomía Hacendaria.

La autonomía hacendaria la consideramos como la libre recepción, disponibilidad y administración, sin subordinación por parte de los Municipios de los recursos económicos necesarios para la satisfacción de las necesidades colectivas.

El texto vigente del artículo en estudio consagra tal autonomía en su fracc. IV, que a la letra determina:

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, -- así como 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 federación, 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.

Como podemos leer en el texto del artículo, las cuestiones hacendarias siguen constituyendo la fuente primordial para el funcionamiento del Municipio, por lo que es de justicia reconocer, que las reformas municipales advirtieron una realidad insoslayable: la autonomía municipal es una cuestión, primordialmente en nuestros días, de responsabilidades, recursos económicos y buena administración. A tales fines, la elasticidad de los ingresos es vital y guarda estricta proporcionalidad con los egresos.

Precisamente señala el último párrafo de la frac. IV del precepto en estudio, que serán las Legislaturas Locales las que han de aprobar las leyes de ingresos de los Municipios y la revisión de las cuentas públicas.

Consideramos que esta disposición, en nada afecta la autonomía municipal, en todo caso, corresponde precisamente a -

la Legislatura Local el determinar esos ingresos como suficientemente proporcionales y coherentes a los presupuestos de -- egresos que ahora son aprobados por los ayuntamientos de los municipios. En este sentido, podemos decir que se encuentra justificada la facultad de la Legislatura local puesto que - la frac. IV del a. 31 de la C., establece que toda contribución debe estar establecida por ley, y como es sabido, el Municipio carece de facultades legislativas por lo que deberá ser forzosamente el órgano competente el que realice tal función y que en este caso no es otro, que la Legislatura Local.

Por otra parte, se establecen los rubros mínimos de ingresos que conforman la hacienda municipal, cuestión por demás interesante y que hoy día, constituyen uno de los puntos más importantes de análisis por lo que, hemos decidido tratarle en punto aparte.

a. Integración y Normatividad de las Haciendas Públicas Municipales.

Tal como se puede apreciar de la lectura de la fracción cuarta que analizamos, se establecen los rubros mínimos de - ingresos que integran la hacienda pública municipal..

Es necesario aclarar que los ingresos que en ésta fracción se establecen, se clasifican en ordinarios y extraordinarios.

Son ordinarios, los impuestos, derechos, productos, participaciones y aprovechamientos, al igual que las aportaciones o contribuciones por mejora.

Los impuestos, son prestaciones en dinero o en especie que pagan en forma obligatoria todas aquellas personas físicas y morales según lo establecido en las leyes y con el fin de proveer al gasto público.

Los derechos, son contraprestaciones que recibe el ayuntamiento en pago de los servicios administrativos que presta.

Los productos, son los ingresos provenientes de la enajenación, renta o explotación de los bienes que integran el patrimonio municipal.

Las participaciones, son ingresos que recibe el Municipio por concepto de participación en la recaudación fiscal de los gobiernos federal y estatal, con base en lo que determinan las leyes, convenios y disposiciones establecidas para tal efecto.

Los aprovechamientos son los ingresos que obtiene el Municipio por funciones de carácter público y por la prestación de servicios privados que no corresponden a sus funciones de derecho público.

Las aportaciones por mejora -también llamadas contribuciones por mejora-, son aquellos ingresos que obtiene el municipio, establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

Por su parte, los ingresos extraordinarios aquellos - que no percibe el Municipio de manera continua y permanente. Se consideran entre éstos, los préstamos que pueden realizar los gobiernos federal y estatal y que no son fijos, ni se su jetan a rubros específicos de la hacienda municipal, y que son otorgados por aquellos a los Municipios bajo circunstancias especiales, bien para impulsar proyectos de inversión municipal, bien para hacer frente a situaciones de emergencia.

En nuestra personal apreciación, consideramos que ante estos nuevos rubros de ingresos de la hacienda municipal, podríamos hablar en el ámbito local, de una legislación hacendaria aplicable al municipio y que se integraría a saber:

- a) Constitución Federal.- En lo que se refiere a los lineamientos generales establecidos en la fracción IV.
- b) Constituciones Locales.- que establecen los lineamientos de integración de las haciendas de los Municipios - (con plena observancia de la Constitución Federal).
- c) Ley de Hacienda Municipal.- En donde se establecen

los mecanismos de cobro de impuestos y derechos a la propiedad raíz; derechos por la prestación de los servicios públicos municipales; productos que deriven de su haber patrimonial, etc.

d) **Codigos Fiscales Estatales.**- Que consideramos como la parte sustantiva de la Ley de Hacienda Municipal -esta es la parte adjetiva o instrumental-.

e) **Leyes de Ingresos Municipales** (llamadas planes de arbitrios).

f) **El Decreto del Poder Legislativo local**, que establece las bases, montos y plazos para la distribución de participaciones federales que correspondan a los Municipios.

g) **Los reglamentos de policía y buen gobierno** (llamados tambien, Bandos de Policía y Buen Gobierno).

Hemos de hacer la aclaración de que hablamos de esta legislación hacendaria municipal, con el ánimo de apuntar su concreción y sistematización a raíz de las reformas de 1983, y no por considerar que antes no existía.

Como podemos observar, ahora existen disposiciones que regulan la materia hacendaria, pero no es suficiente, existen para lograr una verdadera autonomia del municipio en esta materia, otros mecanismos, de los que nos ocuparemos a continuación.

b. Ingresos por el cambio de valor de la propiedad inmobiliaria.

En materia de los ingresos que establece el inciso a) de la fracción IV, se prevé en su segundo párrafo la facultad de los Municipios para celebrar convenios con el Estado en materia de administración de las contribuciones que se señalan.

Ciertamente, a raíz de la reforma de 1983, se han venido celebrando estos convenios que en cada una de las Entidades Federativas reciben variados nombres, sin ánimo de ser exhaustivos, citaremos sólo algunos: En el Estado de México, se llaman "Convenios de colaboración administrativa en materia fiscal municipal"; en Jalisco, "Convenios de coordinación jurisdiccional en materia fiscal y administración a nivel Municipal", y otros.

Todos estos convenios, tienen por objeto, en este sentido, administrar -entendido como mero acto de recaudar, cobrar, ejecutar los créditos fiscales- como su nombre lo indica, contribuciones que pertenecen al Municipio -son de su competencia- en materia inmobiliaria, o bien por el cambio de valores de los inmuebles.

Obviamente, la celebración de estos convenios obedecen

a la situación de que los Municipios -situación que era previsible- no cuentan con la infraestructura y el personal capacitado para hacerse cargo del manejo de las contribuciones que han de engrosar sus haciendas.

¿Pero esto que tiene que ver con la autonomía municipal que estamos tratando?

Pues nada menos que el menoscabo de la tan aludida autonomía.

Esto lo decimos porque si bien es cierto que estos convenios vienen a resolver el problema de la incapacidad de los Municipios en tan delicada actividad como lo es la recaudación de sus ingresos, vía impuestos, derechos, aprovechamientos, productos, también lo es que en su mayoría estos convenios establecen en una de sus cláusulas, el proporcionar capacitación en la materia a los funcionarios municipales competentes, hasta aquí todo bien pero, y este pero es el que marca el inconveniente, en el tiempo transcurrido desde las reformas el artículo 115 y el tiempo en el que el presente trabajo se realiza, hemos visto penosamente que estos documentos, han devenido instrumentos de injerencia de los Gobiernos de los Estados en la vida de los Municipios.

Basta ver la cantidad de convenios que varias entidades

federativas han celebrado con sus Municipios en materia de contribuciones. En 1985, la totalidad de los Municipios del Estado de México ratificaron los convenios que habían celebrado en 1984, similar situación sucede en los Estados de Jalisco, Baja California Norte, Guanajuato, Tabasco, etc.

Ahora bien, si deben ser capacitados los ayuntamientos para hacer frente a sus nuevas funciones ¿que es lo que está sucediendo?

Si estos convenios se ratifican anualmente, ¿aún no hay funcionarios que en transcurso de 3 años, puedan hacerse cargo de el manejo de los ingresos, de su recaudación?

¿O debemos pensar que ha sido por comodidad de los ayuntamientos? Porque fácil es pagar para que otro realice las tareas, ¿pero es sólo cuestión de retribución pecuniaria?

Existen municipios en los que existe una buena infraestructura para poder hacer frente a sus responsabilidades, ahí tenemos a Naucalpan, Ecatepec, y otros del Estado de México; los municipios de Jalisco; los de Monterrey, entonces que sucede?

Ante tal situación, como es de suponerse, se ha ido formando un círculo vicioso: ingresos municipales + celebra-

ción de convenios = Injerencia Estatal = menoscabo de la ---
autonomía municipal.

c. Las Participaciones Federales.

Otro de los rubros que establece la fracción IV, es el
de las participaciones federales.

Si hablamos de estas participaciones y del fortaleci-
miento de las haciendas municipales y de su manejo autónomo,
no podemos dejar de aludir el Sistema Nacional de Coordina-
ción Fiscal y por ende, a la Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que entró en vigor
en 1980 -la primera fue de 1953- tiene por objeto coordinar
el sistema de coordinación fiscal de la Federación con los -
Estados, Municipios y el Distrito Federal, estableciendo las
participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en
lo que se refiere a los ingresos federales al mismo tiempo -
que determinar la forma de distribución (a. 1 de la LCF).

La propia LCF, establece el Sistema Nacional de Coordi-
nación Fiscal que dicho sea, se ha convertido en uno de los
instrumentos de fortalecimiento de las haciendas municipales
y de descentralización financiera y tributaria esto es así,
por que en tal sistema se determina la participación de las

Entidades Federativas en el total de los impuestos federales siempre y cuando, tales entidades celebren Convenio de Adhesión al Sistema, dejando de recaudar los impuestos que la LCF determina (a. 11), al mismo tiempo que deberán participar de estos incrementos a sus Municipios (aa. 2 y 10)

La distribución de las participaciones federales a las entidades federativas se realiza a través de dos Fondos (a. 2 LCF):

a) Fondo General de Participaciones.- Se integra con el 13% de los ingresos totales de la Federación y se distribuye de manera proporcional entre las entidades federativas que cuenten con buena capacidad de recaudación fiscal (a. 2 frac. I y a. 4).

b) Fondo Financiero Complementario de Participaciones; que se integra con el 0.50% de los ingresos totales anuales que al igual que el anterior, se obtengan por la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburo; por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería.

Este fondo se distribuye asignando mayores recursos -- a los gobiernos de los Estados de menor desarrollo, con alto índice poblacional y con baja recaudación fiscal (a. 2 frac. II y a. 4).

De estos dos Fondos, corresponde recibir a los Municipios del total de las participaciones federales que corresponda al Estado en particular, un 20% (a. 6).

Ahora bien, existe un tercer Fondo a través del cual, se canalizan las participaciones federales a los Municipios y que es, el Fondo de Fomento Municipal, que es creado en 1981.

De éste Fondo, gozan aquellos Estados que se hayan --- coordinado con la Federación en materia de derechos y del -- cual, deberán entregar el 100% a los Municipios de conformidad con lo que establezca la Legislatura Local de la Entidad Federativa (a. 2o-A frac. II, inciso b)

Las participaciones que corresponden a los Municipios de los Fondos General de Participaciones y del Financiero -- Complementario igualmente, deberán ser canalizados a través de los Gobiernos de los Estados y de conformidad con lo que establezcan las Legislaturas Locales en lo que se refiere a bases, montos y plazos (a. 6).

Por otra parte, la LCF, establece la naturaleza de las participaciones federales que han de recibir los Municipios, así, el artículo 9 no señala que son imprescriptibles; no -- pueden ser afectados a fines específicos ni estar sujetas a

restricción, salvo por el pago de obligaciones contraídas por los Municipios, con autorización de las Legislaturas LOcales e inscritas (por parte y a petición de la Entidad Federativa) ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de obligaciones y empréstitos de Entidades y Municipios, lo que se encuentra estrictamente relacionado con el artículo 117 constitucional.

Las participaciones deberán ser entregadas, cubiertas a los Municipios, en efectivo y no en obra, previsión sumamente acertada, puesto que no se presta a que los Gobiernos de los Estados realicen artimañas para evadir sus responsabilidades líquidas con sus Municipios; igualmente, no pueden establecerse condiciones para su entrega o bien reducir el monto total por deducción alguna (a. 6 LCF).

No obstante las anteriores previsiones, consideramos que se establece un mecanismo de control y garantía en la Ley, en favor de los Municipios pues se determina que los Estados deberán entregar las participaciones federales que les correspondan a aquellos dentro de los 5 días siguientes a aquel en que éstos las reciban, en caso de retraso deberá pagar el Estado los intereses que se caucen, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión. Si se llega a dar el caso de incumplimiento, será la Federación la que haga directamente la entrega a los Municipios, descantando la participación

del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la --
Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Ciertamente, con las participaciones federales que per-
ciben los Municipios se da fortaleza a sus haciendas pero -
nos preguntariamos ¿que ha sucedido en ésta materia en el -
tiempo transcurrido de las reformas de 3 de febrero de 1983
y el año que corre de 1986).

El principio, dado que son las Legislaturas LOcales --
las que establecen las bases, montos y plazos en que deberán
ser entregadas las referidas participaciones a los Municipios,
vemos que hasta ahora, no se ahn determinado parámetros obje-
tivos para la asignación. Considerarse en primer término a
aquellos Municipios que no cuentan ni con los más mínimos re-
cursos económicos para proveer a la satisfacción de las nece-
sidades de la comunidad municipal, antes bien, pareciera que
mientras más precaria es su situación más se les ignora, y -
esto no lo decimos al aire, ahí tenemos los casos de comuni-
dades de la sierra tarahumara, de la oaxaqueña, y para no ir
más lejos las del Estado de México, que aún cuando éste últi-
mo Estado recibe muy buena cantidad de millones de pesos por
concepto de participaciones federales, no ha logrado aún sa-
car de su situación deplorable a las comunidades matlazincas.

Por otra parte, es necesario hacer notar que la frac.

IV inciso b del a. 115 de la C) señala que la Federación deberá cubrir las participaciones federales a los Municipios, - la LCF, señala que será por conducto de los Estados (confrontar a. 6). Como podemos notar, existe una contradicción en las disposiciones aludidas que la propia LCF, ha tratado de salvar evitando una actuación dolosa por parte de los gobiernos de los Estados cuando pretendieran sin justificación, retener las participaciones que a los Municipios corresponden.

Ciertamente, ese aspecto se salvó pero, aún cuando podemos hablar de un mecanismo de control, no es lo suficientemente efectivo pues hasta ahora, al menos que nosotros sepamos, no ha habido ningún caso en que algún gobierno de una entidad page los intereses, que por concepto de retraso en la enteración de las participaciones federales a sus Municipios, procede. ¿A qué obedece esta falta de cumplimiento? ¿Cómo se justifica la falta de observancia de la sanción que establece el a. 6 de la LCF?

Hasta ahora han sido variados los argumentos, "reajustes que esta realizando la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, por las consabidas bajas del precio del petróleo, - gas natural, etc"; el consecuente "reajuste por parte de las legislaturas locales en la asignación de montos de las participaciones a los Municipios de la entidad", etc.

Como podemos deducir, lo anterior redundaría en perjuicio de la hacienda municipal, al tiempo que perturba los proyectos e inversiones en obra que se hubiesen contemplado a realizar en determinado ejercicio presupuestal de los Municipios.

No obstante lo anterior, consideramos que existen variadas soluciones, pensamos que son viables las siguientes:

1) Aplicación en el ámbito local, de los mecanismos administrativos que establece la LCF, para regular los casos -sancionarlos- de incumplimiento por parte de la federación o de los gobiernos de los estados de sus obligaciones.

2) Ejercicio de la facultad de iniciativa de leyes con que cuentan los ayuntamientos de los Municipios que hayan legislado en este sentido. Aquí, consideramos que han de hacer una labor inteligente y sólida los municipios para poder implantar los lineamientos que conduzcan a crear mecanismos idóneos que, una vez aprobados por la Legislatura local, obligue a los gobiernos de los Estados, a entregar las participaciones federales en los plazos que aquella haya fijado.

3) La intervención efectiva de los organismos de vigilancia, para que la entrega de participaciones federales se realice puntualmente, y en su caso, se haga efectivo el pago de intereses por parte de los gobiernos de los estados, -por el retraso, a menos que exista causa suficiente que lo justifique.

d. Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Estos ingresos que ha de recibir el municipio por la prestación de servicios públicos, se encuentran regulados en la fracción IV inciso c), estrechamente relacionado con las fracciones III y X del artículo 115 que estudiamos. Hemos de apuntar que estos ingresos son de los que se clasifican como ordinarios y no son otra cosa que los derechos fiscales.

En primera instancia, la frac. III, determina los servicios públicos mínimos de competencia municipal. Se dice que mínimos, porque la Legislatura de cada entidad, puede ampliar esta facultad, considerando índices de capacidad administrativa y financiera y en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios.

La frac. IV inciso c), establece que, la hacienda de los municipios se integra con los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios públicos a su cargo. Por su parte, la frac. X en su segundo párrafo, establece la facultad de los Estados para celebrar convenios con sus Municipios, para que éstos asuman la prestación de los servicios públicos, la ejecución y operación de obras, atendiendo a la necesidad que imponga el desarrollo económico y social.

Todo lo anterior, como lo hemos analizado en el aparta

do de la autonomía administrativa, si bien es atingente, cabe preguntarnos ¿qué ha sucedido en el aspecto hacendario?

Al igual que las contribuciones en materia de propiedad inmobiliaria, en el caso de los derechos por la prestación de servicios públicos, los ayuntamientos de los Municipios, se han visto en la necesidad de celebrar convenios en esta materia, para que siga siendo el gobierno del estado el que preste los servicios públicos. Consideramos que esto resulta obvio pues como es sabido, más del 60% de los municipios carecen de infraestructura y el personal técnico que se haga cargo de una objetiva cuantificación y mantenimiento de servicios públicos tan indispensables como lo son: los sistemas de agua potable y alcantarillado, sistemas de alumbrado público; y ya por decir los sistemas de seguridad pública y tránsito.

Esta situación nuevamente nos lleva a la desagradable injerencia de los gobiernos estatales en la vida y autonomía municipal.

Hasta la fecha estados como, Chihuahua, Colima y Jalisco han celebrado este tipo de convenios. Es de aputar que los llamados convenios de colaboración en materia de prestación de servicios públicos, tal como lo establecen el precepto constitucional en particular en su fracción X, debiera --

darse en relación a aquellos servicios públicos que en principio tienen a su cargo los gobiernos de los estados y que, viendo la capacidad y desarrollo económico y social de determinados municipios, transfieran a estos la administración y manejo de determinados servicios públicos desgraciadamente, hasta ahora nuestra realidad nos presenta una situación inversa, pues es el municipio el que, por no contar con la infraestructura y el personal capacitado ha tenido que realizar los convenios de colaboración administrativa lo que nos lleva a una situación viciada, pues los municipios renuncian a parte de su soberanía en pos de una "mejor administración" de los servicios públicos que han de prestarse a la comunidad.

Lo arriba señalado nos lleva a la fórmula de: derechos municipales + celebración de convenios = injerencia estatal = menoscabo de la autonomía municipal.

D) Regulación de los Trabajadores al Servicio de los Municipios.

La frac. IX del a. 115 constitucional vigente, determina los principios básicos de regulación de los Trabajadores al Servicio de los Estados y de los Municipios, de conformidad con los derechos mínimos que establece el artículo 123 - de la propia Carta Fundamental.

La fracción en estudio determina a la letra:

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.

En cumplimiento del artículo 2o. transitorio del decreto de Reformas y Adiciones al precepto en estudio, las Entidades Federativas empezaron a legislar en materia laboral, - sólo quedaba la incertidumbre de cual de los dos apartados - del a. 123, si el "A" o el "B", habrían de considerarse como marco jurídico aplicable para la regulación a nivel local.

Ante tal situación, se optó por el apartado "B" interpretando de manera extensiva pues este apartado, regula las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, y del Distrito Federal, obviamente, se trata de relaciones de servidores públicos, al igual que en el caso de los trabajadores de los Municipios y los Estados.

Es menester apuntar, que resulta lamentable el hecho - de que no se haya determinado en el texto que comentamos, el marco jurídico de fundamentación para que los Congresos Locales legislaran en la materia.

De igual manera, si bien es cierto que gran avance social significa el haber incertado, la protección y garantía

de los derechos de los trabajadores locales en frac. IX, consideramos que debió de haberse hecho la concordancia pertinente en el a. 123, lo que a todas luces, resulta técnicamente más acertado.

Hasta la fecha, de las 31 entidades federativas que integran la República, 21 han legislado en el sentido que marca el a. 115. Claro que ante la expectativa de cual de los dos apartados del a. 123 observar, 6 de estas entidades, han reformado su constitución determinando la expedición de leyes del servicio civil, sin establecer marco de referencia alguno, como lo son: Jalisco (PO. de 070783); Aguascalientes (PO de 260184); Puebla (PO. de 020284); San Luis Potosí (PO. de enero de 1984); Sonora (PO. de enero de 1984); y Veracruz -- (GO. de 160284).

Las Constituciones de Morelos (PO. de 291283) y la --- de Nuevo León (PO. de 281283), determinan bases de regulación laboral, observando las disposiciones del apartado "B" del artículo 123.

Por su parte, solo hacen referencias generales al artículo 123 constitucional para la regulación de las relaciones de los trabajadores al servicio de los Estados y los Municipios, las entidades que a continuación señalamos: Quintana -

Roo (PO. de 211183); Tabasco (PO. de 130783); Durango (PO. de 120884); Guerrero (PO. de 310184); México (GG. de 280284); - Sinaloa (PO. de 050184) y Tlaxcala (PO. de 030284).

Las Constituciones LOcales de Baja California Norte -- (PO. de 310184); Chiapas (PO. de 010284); Coahuila (PO. de 27 0184); Nayarit (PO. de 281284) y Zacatecas (PO. de 040282); determinan la expedición por parte de las Legislaturas Locales, de leyes de servicio civil, con fundamento en el apartado "B" del a. 123 de la C.

Hasta ahora, hemos encontrado en Michoacán (PO. de 0808 83); Guanajuato (PO. de 200384); Jalisco (PO. de 220384) y - Sinaloa (PO. de 210384), las concretas leyes de regulación - laboral de los trabajadores municipales y del Estado. El - nombre de estas leyes varía, bien pueden encontrarse bajo el rubro de Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y -- los Municipios; bien Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios; o en su caso, Ley del Servicio Civil.

Realmente en materia laboral es en donde se ha hecho - realidad uno de los objetivos del Constituyente Permanente, garantizar los derechos sociales y estabilidad en el empleo de los Trabajadores al Servicio de los Estados y los Municipios.

A fin de dar una sistemática e integral protección a los trabajadores al servicio de las administraciones públicas estatal y municipal, algunas entidades federativas como Baja California (PO. 100984); el Estado de México (GG. de --- 080584) y otras, han creado los institutos de seguridad social para los trabajadores; respectivamente en los estados señalados, existen el ISSSTECALI y el ISSEMYM.

Igualmente, a raíz de las reformas al artículo 115, se ha creado organismos públicos descentralizados de la administración pública estatal o bien municipal, que se encargan del otorgamiento de pensiones, premios, estímulos como en el caso de Coahuila (PO. 200484). En otros casos, esto se hace a través de Reglamentos, al caso Baja California Norte (PO. de 100984), y el Estado de México (GG. de 050284).

Por otra parte, en caso de que en las entidades federativas no existan los institutos de seguridad social, se realizan convenios o acuerdos por parte de los ayuntamientos con el Instituto Mexicano del Seguro Social, para la incorporación de los trabajadores municipales, al régimen obligatorio de seguridad social, ejemplificativamente consideramos los casos de: Campeche (PO. de 190984); Chihuahua (PO. de 09 0285) y Michoacán (PO. de 241284).

Claro es que en algunas entidades federativas, no ---

se han expedido las leyes de regulación laboral, ante esta carencia, no se piense que los trabajadores al servicio de los Estados y los Municipios quedan desprotegidos, antes bien, tienen el justo derecho de pedir la aplicación del artículo 123 constitucional, que consagra los derechos mínimos en favor de los trabajadores.

Importante es señalar que incurren en responsabilidad, por desobediencia al mandato constitucional contenido en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas y adiciones al a. 115. Esta responsabilidad obviamente es política y administrativa.

Por lo que hace el órgano competente para dirimir controversias laborales a nivel local, serán los Tribunales Locales de Conciliación y Arbitraje los que conozcan. Se da el caso en Sonora (P.O. de O31083), de la creación de un Tribunal Municipal de Conciliación y Arbitraje.

Como podemos colegir de los anteriores señalamientos, la protección de los trabajadores municipales está garantizada, claro que falta mucho por hacer. No olvidemos que la nueva reglamentación que contiene en a. 115, habrá de propiciar paulatina pero firmemente, un nuevo horizonte de desarrollo de los 2378 Municipios. Confiamos en la responsabilidad de nuestros gobernantes, que necesario es que cambien su

mentalidad y propicien como otrora 1917, el resplandor y for
taleza de la instancia básica de gobierno y administración:
El Municipio Libre.

NOTAS AL CAPITULO IV.

- 1) EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO. México, Secretaría de Gobernación, 1983. p. 15.
- 2) En éste sentido ver en el presente trabajo "El Municipio - en la época Independiente".
- 3) EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO. op. cit. supra nota 1, pp. 15-16.
- 4) En este sentido, consultar el capítulo II de éste trabajo y bibliografía consultada.
- 5) EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO. op. cit. supra nota 3, p. 15.
- 6) idem. p. 16.
- 7) idem. p. 18.
- 8) ibidem.
- 9) idem. p. 19.
- 10) idem. pp. 19-20.
- 11) ibidem.
- 12) ibidem.
- 13) idem. p. pp. 21-22.
- 14) ibidem.
- 15) idem. p. 22.
- 16) idem. p. 23.
- 17) ibidem.
- 18) idem. p. 38.
- 19) ibidem.
- 20) idem. p. 42.

- 21) idem. p. 43.
- 22) idem. pp. 44, 58.
- 23) idem. pp. 63 A 99.
- 24) idem. p. 104.
- 25) idem. pp. 103 a 105. Además a. 82 Constitucional.
- 26) Cfr. GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "Desaparición de Ayuntamientos" en Estudios Jurídicos en Memoria de Roberto L. Mantilla Molina. México, Porrúa, 1984. pp. 407-423.
- 27) idem. p. 418.
- 28) MADRAZO CUELLAR, Jorge. "La representación proporcional en los Municipios" en Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia. México, IIJ, 1983. Vol. 12; Año 12; sep-dic. p. 1273.
- 29) idem. p. 1274.
- 30) idem. p. 1275.
- 31) MARTINEZ ASSAD, Carlos. "El Municipio en el sistema político Mexicano" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985. No. 4. jul-agst. p. 52.
- 32) DIAZ SOTO Y GAMA, Antonio. cit. pos. MARTINEZ ASSAD, Carlos. op. cit. supra nota 31, p. 54.
- 33) NAVA NEGRETE, Alfonso. Voz: "Reglamento de Policía y -- Buen Gobierno" en Diccionario Jurídico Mexicano. México, IIJ, 1984. p. 401.
- 34) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1983. pp. 25-26.
- 35) INFRAESTRUCTURA URBANA.- Conjunto de obras que constituyen los soportes, funcionamiento de las ciudades, como son: las obras hidráulicas, las calles, banquetas, etc.
EQUIPAMIENTO URBANO.- Conjunto de edificios y espacios - predominantemente de uso público, en los que se realizan actividades complementarias a las de habitación y trabajo como son: escuelas, hospitales, parques, jardines, -- etc.
Cfr. EL MUNICIPIO MEXICANO. México, Centro nacional de Estudios Municipales, 1985. p.

- 36) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, pp. 396-398.
- 37) ACEVEDO VALENZUELA, José Luis. "Convenios de Desarrollo Municipal del Estado de México: Instrumentos de coordinación intergubernamental por el fortalecimiento municipal" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985. No.2; marzo-abril. pp. 79-86.
- 38) El PACDU, es un contrato de mandato que celebraron el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y BANOBRAS. Tiene como objetivo prioritario dotar de equipamiento urbano a los centros de población de los Municipios de las zonas e impulsar las actividades productivas.
- 39) A diferencia del "regionalismo desde arriba" que se propugna primordialmente de hacer que el gobierno central sea el efectivo y de que, se fortalezca su capacidad de dirección de la economía y el desarrollo social. Significa el intento de mantener con firmeza a los organismos regionales dentro de su estructura de carácter consultivo.
RIGHT, W.D.C. Y D.H. STEWART. The exploding city. --
Edinburgh University Press. pp. 132-133.
- 40) SALINAS DE GORTARI, Sergio et alii. "Universidad, Desarrollo Nacional, y Libertad Municipal" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985. No.3; mayo-junio. pp.
- 41) HILL M., Dillys. Teoría Democrática y Régimen Local. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1980. p. 299.
- 42) Convenios publicados en la GG. del Estado de México en el período comprendido entre 1984-1985.
Jalisco, Convenio publicado en el PO. de 050685.
Queretaro, convenio publicado en el PO. de 030185.
- 43) Publicada en el DO. de 271278, y suplió a la anterior -- Ley de Coordinación Fiscal.
- 44) La LCF., crea de esta Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a quienes corresponde la vigilancia del funcionamiento de los tres Fondos y la forma en la que se distribuyen entre los Estados y los Municipios, las siguientes:
a) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y,
b) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) cuyas funciones están enfocadas a capacitar, servir como consultor y promover técnicamente las haciendas públicas.

C O N C L U S I O N E S .

- 1.- Los orígenes de la institución municipal, no pueden atribuirse a un pueblo en particular o a una civilización de terminada.

Cierto es que en sus orígenes el Municipio surge, - en medio de la variedad de procedimientos y formas, como una necesidad de defensa de las comunidades dispersas en un territorio, y que tienen en su seno como principal - protagonista una formación familiar que se va tornando - más compleja. Es precisamente en este momento cuando poco a poco, va tomando cuerpo la legislación, de que se - ha trascendido a una nueva estructura, que deja atrás -- los niveles primarios de organización social, para convertirse en una comunidad territorial de vecinos en permanente integración, que adquiere perfiles institucionales en el ámbito jurídico.

- 2.- En su carácter de comunidad territorial, con sus propios problemas y necesidades, el Municipio se determina como base de los Estados democráticos, en los que ha de mantener su carácter autónomo que, como la historia nos muestra, está dado por la capacidad que tiene el Municipio, para proveer a las satisfacciones de sus necesidades y -

desplegar una potencialidad de desarrollo a uno de los - niveles más esenciales de las entidades que forman el Es tado.

Corresponde precisamente al Estado, como único con facultades de origen, marcar el ámbito de competencia de la institución, bien como forma de descentralización administrativa y política, bien como descentralización territorial.

Así pues vemos en términos generales la configuración de una institución que, por tener fines permanentes y duraderos en el devenir histórico de los pueblos, ha - visto, en su trato legislativo, las luces y los abismos de quienes por un lado, han sabido dar su justo valor a la comunidad municipal, y por el otro, de quienes han -- querido ignorar una formación que hoy por hoy, configura uno de los niveles de gobierno y administración más im-- portantes para el desarrollo de los Estados que se han - integrado como democráticos.

El acaecer histórico del Municipio mexicano presenta, en sus orígenes, caracteres comunes a otros pueblos.

Ha de ser en el caso particular la forma de organi- zación social para la explotación de la tierra, como lo

era el calpulli, la que conformará la base propicia para la regulación particular que los españoles han de dar a los territorios conquistados. Es hasta entonces cuando en México se da la conformación de los Municipios, tal como hoy les conocemos.

En la visión particular de su desarrollo, el Municipio mexicano se nos presenta como una institución que ha pasado por etapas de transición, que si bien en algunas épocas fue ahogada y dejada en el más completo abandono, logró reivindicar su importancia como gestora de cambios importantes.

Es clara nuestra historia al marcar que el Municipio es la instancia primera de gobierno, en donde el Estado ha de reflejar su verdadero carácter democrático, realizando para ello, una labor que deja de lado las pasiones políticas y económicas. En la historia patria en contramos claro ejemplo en la Constitución de 1917. En la que la labor de los constituyentes aún hoy, se proyecta a través de las normas programáticas que plasmó en -- nuestra Carta Fundamental, que da vida al sistema federal mexicano, que ha sabido guardar en su seno a la institución del Municipio Libre en el marco soberano del régimen interior de las Entidades Federativas.

4.- El estudio doctrinal de la naturaleza del Municipio, trasciende a un análisis meramente sociológico. Si bien es cierto que es la comunidad domiciliada la que en sus --- orígenes dá forma al Municipio, quedarnos sólo en este nivel. es encuadrarnos en una postura iusnaturalista del análisis de las formas sociales.

Con la anterior apreciación en ningún momento nos desligamos de la verdad de que las situaciones para ser consideradas en el campo jurídico, han de darse primero en la realidad, pues precisamente con base en ella, es - que se justifica la regulación normativa, de aquí que lo social y lo normativo se complementen.

El Municipio en su carácter de institución, adquiere una naturaleza propia que ha de ser regulada por el Derecho.

El carácter institucional del Municipio se dá precisamente cuando éste, trasciende las formas elementales - de organización social, para convertirse en una estructura más compleja.

El hecho de que la institución cuente con fines propios e inmediatos, que responden a las necesidades de la

comunidad vecinal. determina que el Estado dé cabida en su seno a una reglamentación ad hoc, para el fenómeno social que se está dando, y respetar los perfiles propios de la comunidad territorial para que sea válida esa reglamentación pero además, le ha de dotar de los elementos que en su carácter de institución jurídica, le posibilitará la actuación en las relaciones que se den dentro del orden normativo de que se trate.

- 5.- Hemos de apuntar que los índices de capacidad económica que la corriente del mismo nombre sostiene, para crear a un municipio, en ningún momento son parámetros para poder desentrañar la naturaleza de la institución; en todo caso, y tratándose del Municipio, sirven como elementos de apoyo para que en la práctica, se dé un mejor y más coherente tratamiento legislativo a la comunidad municipal y de ésta manera, cumpla con sus fines en el ámbito espacial de competencia que determine el Estado.
- 6.- Para poder entender la naturaleza del Municipio, es necesario apreciar a la institución como una realidad socio jurídica, como un todo dinámico y en constante evolución.

Ha de entenderse que el municipio cuenta con un elemento humano interactuante que por esencia, es social, y que se regula por un orden normativo en sus relaciones;

de otra manera, corremos el peligro de caer en graves in consecuencias doctrinales, que nos lleven a dar luz un - tratamiento normativo que no sea el más adecuado para el municipio, máxime en tratándose del mexicano.

- 7.- El Municipio como parte del Estado, comparte sus mismos elementos y caracteres. Así, le vemos integrado por un territorio, una población, un órgano de gobierno y una - personalidad propia, con fines que le son igualmente pro pio y que conforman en esencia su carácter autónomo.

El territorio delimita el ámbito competencial del - Municipio, su radio de acción propio que, dentro de los Estados democráticos, adquiere el perfil de una descen- - tralización física para los fines políticos o administra tivos de organización que, con base en la existencia de la comunidad territorial, determine el propio Estado.

La población del Municipio, configura el elemento - humano que da forma y vida al orden particular del ente municipal y es precisamente la que, en virtud del contac to e interacción, hace surgir las relaciones de vecindad que generan las necesidades propias de la comunidad muni cipal, y que conforman la esencia de la institución.

Para poder dar sistemática satisfacción a las nece-

dades municipales, se hacen necesarias estructuras organizativas que realicen las actividades de provisión a la comunidad, es entonces cuando se configura un órgano que bajo los lineamientos que marque el sistema normativo - vendrá a realizar tales funciones.

Dentro de los Estados democráticos, es característica la existencia de órganos colegiados de elección popular, que realizan y concretan los fines propios del Municipio, pero además, cumplen con aquellos fines que el Estado marca. Esta situación no menoscaba, como se ha dicho en ocasiones, la capacidad de que goza la institución para autodeterminar la gestión de los intereses propios pues cuenta, física y humanamente, con su propio ámbito de competencia.

Por último, el Municipio cuenta con perfiles propios y particulares pero, para que pueda ser considerado como parte del ordenamiento jurídico, ha de ser dotado de una personalidad jurídica, que será concretada en las relaciones de derecho con los demás entes del Estado a través de su órgano de gobierno.

- 8.- Es la personalidad jurídica con la que cuenta la institución municipal, la que reafirma su carácter de autónomo

que, dentro del orden jurídico nacional, se manifiesta - en un triple carácter, a saber: una potestad de mando o ius imperi, que posibilita que el Municipio pueda darse una reglamentación propia que, en todo momento, estará - en plena concordancia con el orden normativo nacional y local.

Los otros dos elementos de la autonomía municipal, descansan en su capacidad de obrar en el manejo de sus - recursos humanos y de los de carácter patrimonial.

- 9.- Con base en sus cuatro elementos ya determinados, concebimos al Municipio como, la comunidad territorial dotada de personalidad jurídica que concreta su actividad y cumple sus fines propios, dentro de la esfera que el Estado determina, para la descentralización territorial y de organización política o administrativa para la provisión - de las necesidades que el desarrollo de la comunidad municipal determinen.
- 10.- El texto vigente del artículo 115 constitucional, consagra una nueva reglamentación que posibilita plenamente, un reclamo que desde 1917 se gestó, las bases mínimas -- del verdadero fortalecimiento y la autonomía municipal - en su triple proyección, a saber: política, administrativa y hacendaria.

11.- Concebimos la autonomía política, como el libre gobierno de los intereses municipales, por parte del órgano colegiado electo, directa y popularmente por el soberano originario al caso, por la comunidad municipal.

Garantía de esta autonomía municipal y el respeto a la voluntad soberana, lo constituye el establecimiento del procedimiento de regulación que habrán de observar las Legislaturas Locales en los casos de afectación de los poderes municipales, a saber: desaparición de ayuntamientos; suspensión de todo o parte del ayuntamiento; o bien, la revocación de uno o varios de los concejales.

12.- Aún cuando los Congresos Locales han legislado en el sentido del precepto constitucional, determinando las causas para proceder a afectar a los poderes municipales en los tres supuestos previstos, vemos que aún no existe la suficiente madurez y responsabilidad. Muestra de ello es que en las declaratorias, todas de desaparición de ayuntamientos, sólo se alude a la "perturbación del orden público", situación que en nada nos parece aceptable, pues creemos que aún no se ha desechado el atavismo político de quitar del camino del gobernador del Estado a aquellos ayuntamientos que no son de su agrado.

Consideramos necesaria una verdadera determinación

de las causales de afectación, que el órgano legislativo local cumpla imparcial y objetivamente, lo que el espíritu del Constituyente consagró en el nuevo artículo 115, la protección a la autonomía municipal y el respeto al libre gobierno de los intereses municipales.

- 13.- En lo que a la revocación de concejales se refiere, consideramos necesario se hagan las reformas constitucionales procedentes, que den a esta medida su verdadero carácter de popular.

Que realmente sea el soberano originario el que pida la revocación de los funcionarios de elección popular, que no cumplan con el mandato que el pueblo les ha conferido, pues tal como lo consagra el texto del artículo -- 115, se entiende que es la Legislatura Local la que está facultada para revocar a las autoridades lo que, lógicamente, no es acertado técnica ni jurídicamente.

- 14.- El principio de representación proporcional para la elección de ayuntamientos que consagra la Constitución Federal, y que posibilita la apertura y el pluripartidismo, en el seno del cabildo municipal, hasta ahora, no ha -- cristalizado lo suficiente para reforzar una verdadera conjugación de esfuerzos e ideologías que fortalezcan el gobierno del municipio.

Los partidos minoritarios en México, aún no cuentan con la consciencia histórica ni la madurez necesaria para constituir una variedad de opciones políticas a la ciudadanía. Aún cuando sus esfuerzos son significativos, se manifiesta claramente una falta de estrategias y lineamientos políticos que les proyecten en las contiendas electorales como dignos de confianza.

Sólo podrá hacerse efectivo el pluripartidismo municipal, cuando los partidos políticos decidan realizar un trabajo serio y responsable, que beneficie la política de la primera instancia de gobierno. Sólo de esa manera, podrá atacarse el fantasma del abstencionismo y de la injerencia de los ejecutivos locales, y resguardar así, el proyecto de vida común que los ayuntamientos están obligados a mantener en beneficio de la comunidad municipal.

15.- La autonomía administrativa la concebimos, como el libre manejo y administración de los recursos humanos, económicos y territoriales, para la provisión de los servicios y las obras públicas necesarias para el desarrollo de la comunidad municipal.

16.- En materia de la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios, aún no se ha logrado una óptima y eficaz función dada la heterogeneidad de los 2378 muni

cipios, y la carencia de los más de ellos, de los recursos económicos, de infraestructura y equipamiento que son necesarios para tal cometido.

Es necesario que los instrumentos jurídicos, como los convenis intermunicipales y la concertación de créditos, se celebren en un caso y se realicen en el otro. Sólo de ésta manera, podrán los municipios solucionar sus problemas de falta de capacidad económica.

Igualmente ha de darse publicidad a los programas que la Administración Pública Federal contempla en apoyo de los Municipios o bien a nivel local, que los gobiernos provean a las necesidades de los municipios más pobres, alentando la participación de la iniciativa privada y del sector social.

17.- El desarrollo urbano municipal, implica una seria actividad de planeación por parte de los ayuntamientos, para poder afrontar los problemas que el desordenado crecimiento de población ha gestado y que agrava la irregularidad de la tenencia de la tierra.

Es necesario que los ayuntamientos de los Municipios, creen instrumentos de desarrollo que les sean propios y

que no solo observen los dispositivos federales y locales que, como es de esperarse, mantienen criterios macroeconómicos que no son coincidentes con las estrategias que a los municipios son necesarias.

Por otra parte, han de tener en mente los ayuntamientos las alternativas de apoyo existentes en la materia y que hasta ahora han ignorado, tales como, la asesoría técnica que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología presta a los municipios; los apoyos financieros de la Banca de Desarrollo; los Fondos Financieros y los Fideicomisos.

Los convenios intermunicipales ofrecen una posibilidad de conjugar esfuerzos en esta materia, o ya en su caso y cuando realmente sea necesario, la celebración de convenios con los gobiernos locales los que no habrán de prolongarse ad infinitum.

- 18.- Los convenios de coordinación que contempla la fracción X, del artículo 115, deben determinarse como instrumentos jurídicos que tienden al fortalecimiento de la institución municipal. Desgraciadamente hasta ahora, los convenios que se han celebrado no coinciden con su verdadera teleología que consiste en que los gobiernos locales ---

transfieran responsabilidades a los municipios con capacidad suficiente para cumplir eficaz y oportunamente, las facultades que el artículo 115 consagra.

- 19.- La autonomía hacendaria la determinamos como la libre disponibilidad y administración, sin subordinación, por parte de los Municipios, de los recursos económicos necesarios para la satisfacción de las necesidades colectivas.

En el particular se ha integrado a raíz de las reformas de 1983, una legislación hacendaria aplicables a los municipios que, aunado a los rubros mínimos de ingresos que habrán de obtener los ayuntamientos, determinan el reconocimiento de una realidad insoslayable: la autonomía municipal es una cuestión primordialmente en nuestros días, de responsabilidades, recursos económicos y buena administración.

- 20.- En materia de libre administración de sus haciendas, encontramos serios problemas. Dada la falta de infraestructura y recursos humanos, los Municipios se han visto en la necesidad de celebrar convenios de colaboración administrativa en materia fiscal municipal.

Si bien es cierto que estos convenios resuelven los problemas de incapacidad de los municipios en la delica-

actividad de recaudar los ingresos, vía impuestos, derechos, aprovechamientos, productos, también lo es que han devenido instrumentos de injerencia de los Estados en la vida de los Municipios. Realmente la cláusula de capacitar a los trabajadores de los municipios, que todos estos convenios tienen, no se ha cumplido aún cuando a partir de 1983 se han venido ratificando anualmente.

Lo anterior, muestra un paternalismo por parte de los gobiernos de los Estados y una apatía por parte de los ayuntamientos. De seguir así, la tan deseada autonomía hacendaria jamás será realidad.

- 21.- En materia de entrega de las participaciones federales a que tienen derecho los Municipios se hace necesaria, en caso de retraso injustificado en la entrega por parte de los gobiernos locales, los mecanismos efectivos de sanción que marca la Ley de Coordinación Fiscal, al igual que la intervención de los organismos de vigilancia que al efecto, se han creado.

Es necesario considerar lo anterior, porque las participaciones federales es uno de los ingresos más importantes de los que integran la hacienda municipal. Lógicamente si no son enteradas a tiempo a los ayuntamientos,

se les está perjudicando al tiempo que, se perturban los proyectos de inversión que se habían contemplado para la realización de obras o bien la prestación de servicios.

22.- En materia de ingresos que obtiene el Municipio por la prestación de los servicios públicos de su competencia, al igual que en materia de propiedad inmobiliaria, han tenido los municipios que recurrir a la celebración de los llamados convenios de colaboración administrativa -- para la prestación de los servicios públicos. Lo que -- ciertamente no es malo, desgraciadamente, una vez celebrados, los ayuntamientos se desatienden luego entonces, -- se ve afectada su autonomía pues dependen nuevamente del gobierno local al que, dicho sea, tienen que pagar cantidades que le son necesarias para solventar problemas graves en la materia.

23.- La regulación a nivel constitucional para proteger los derechos mínimos de los trabajadores al servicio de los Estados y los Municipios, significan uno de los grandes avances en materia municipal.

Sólo se hacen necesarias las reformas al texto del artículo 123 de la propia Carta Fundamental, que contiene en esencia la materia laboral, como correlativo de la --

protección de la seguridad social de los trabajadores locales, amén de especificar y salvar la omisión en el artículo 115 que se cometió al no especificar cual de los apartados del primer precepto señalado, habría de servir de marco jurídico de aplicación.

- 24.- El texto vigente del precepto constitucional que hemos analizado, determina un mínimo de normas para alcanzar niveles homogéneos a escala nacional en la vida de los Municipios. Sin embargo, a tres años de haberse producido las reformas al precepto, quedan aún dos problemas.

Uno, el de la permanencia de diferencias en los niveles de calidad, o dicho de otro modo, en la falta real de uniformidad de nuestro 2378 Municipios; el otro, el de la dificultad de concebir criterios aceptables a las necesidades particulares, en un clima de expectativas en constante ascenso.

Lo anterior se traduce en diferencias concretas en diversas materias, piénsase en la planeación, salud, vivienda, educación. Tal desigualdad, para poder ser captadas en su magnitud, deben considerarse en relación a tamaño, recursos y factores sociales y políticos de cada uno de los Municipios.

Tienen la responsabilidad el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, de proveer en forma congruente, real y pragmática, las bases de una descentralización y acción de fortalecimiento municipal que hagan efectivo el artículo 115; legislar y reformar las leyes federales y las locales en su caso, para que se cumpla la voluntad del Constituyente Permanente, órgano político superior de la expresión de la soberanía popular, de tener en México verdaderos municipios que gocen de autonomía política, administrativa y hacendaria.

Las legislaturas Locales, deben producir una legislación de avanzado municipalismo, que cumpla y atienda a las necesidades de los municipios rurales y de los urbanos, que posibilite el desarrollo paulatino pero constante de cada uno de sus municipios.

- 25.- No basta la actividad legislativa se requiere de una efectiva gobernación municipal, primordial en nuestros días dado el proceso político que necesita de la conveniencia y conocimiento administrativo. Resulta más provechoso el centrar la atención sobre el control de la reforma municipal y su eficacia. De este modo, la estructura que resulte de los postulados constitucionales y la legislación local en relación directa con la gestión interna de los municipios, con el modelo de representación

electoral y con las formas de participación de la comu
dad, nos permitirán saber si en México realmente existe
un Nuevo Municipio.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIRRE BELTRAN, Gonzálo. Formas de Gobierno Indígena. México, FCE, 1981.
- AHRENS, Enrique. Compendio de Derecho Romano. París, Librería de A. - Bouret e Hijos, 1976.
- _____ Curso de Derecho Natural o Filosofía del Derecho. París, Librería de A. Bouret e Hijos, 1976.
- _____ Curso de Derecho Natural; Versión Española. Madrid 1971.
- ALBI, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Madrid, Ed. Aguilar, 1955.
- _____ "Principios de Organización Municipal en el Nuevo Estado" en Revista de la Vida Local. Madrid, 1942. No. 5. Sep-Oct.
- _____ El servicio público Municipal y sus modos de gestación. Madrid, 1947.
- ACEVEDO VALENZUELA, José Luis. "Convenios de Desarrollo Municipal del Estado de México: Instrumentos de coordinación intergubernamental para el Fortalecimiento Municipal" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985. NO. 2; marzo-abril.
- ACOSTA, Julio D' y Toribio Esquivel Obregón. El Fuero del Municipio. Breves consideraciones sobre el artículo 115 constitucional. México, IUS, 1948.
- AZCARATE, Gumercindo de. Estudios Filosóficos y Políticos. Madrid, 1925.
- _____ Municipalismo y Regionalismo. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1979.
- BIALOSTOSKI DE CAHUAZAN, Sara. "Informe sobre el estado en que se encuentra la enseñanza e investigación del Derecho Azteca en la Universidad" en Memoria del Primer Congreso de Historia del Derecho - Mexicano. México, UNAM, 198.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1983.

- CARPIZO MC. GREGOR, Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1983
-
- "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985.
-
- La Constitución de 1917. México, UNAM, - 1983.
- CARTAS DE RELACION DE HERNAN CORTES. México, Porrúa, Col. Sepan Cuantos, 1983.
- CASTOREÑO, Jesús J. El Problema Municipal Mexicano. México, 1963.
- CROCKCROFT, James D. Precursores Intelectuales de la Revolución. México, FCE, 1984.
- DAVALOS MORALES, José. "Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios dentro de los Beneficios Mínimos del artículo 123" en Estudios Municipales. México, CNEM, -- 1985. NO. 5; sep-oct.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917. México, -- Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922. T.I. y T. II.
- DIAZ SOTO Y GAMA, Antonio. cit. pos. MARTINEZ ASSAD, Carlos. "El Municipio en el Sistema Político Mexicano" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985. No. 4; jul-ags.
- ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. México, Polis, 1938.
-
- El Fuero del Municipio. Breves consideraciones sobre el artículo 115 constitucional. México, IUS, 1984.
- FERRARA, Francisco. Teoría de la Persona Jurídica. Madrid, REUS, 1929.
- FLEINER, Fritz. Instituciones de Derecho Administrativo. Madrid, Labor, 1964.
- FLORIS MARGADANT, Guillermo S. Introducción al Estudio del Derecho. México, UNAM, 1971.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1983.
- FUENTE, Vinicio de la. Las Comunidades de Castilla y Aragón bajo el -- punto de vista geográfico. Historia Militar, Política y Económica de las tres comunidades de Calatayud, Derocon y Teruel. Madrid, 1850.

- GAMAS TORRUCO, José Francisco. "Federalismo y Municipalismo" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1984.
- GARCIA GALLO, Alfonso. Estudios de Historia del Derecho Indiano. Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972.
- _____. Manual de Derecho Español. El origen y evolución del Derecho; Ba. ed. Madrid, Artes Gráficas y Ediciones, 1979.
- GARZA, Sergio Francisco de la. El Municipio. Historia, Naturaleza y Gobierno. México, IUS, 1947.
- GINER, Francisco y Alfredo Calderon. Principios de Derecho Natural. Madrid, La Lectura, 1916.
- GIOANIS DE. Corso di Diritto Publico Amministrativo. Firene, 1968.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "Desaparición de ayuntamientos" en Estudios Jurídicos en Memoria de Roberto L. Mantilla Molina. México, Porrúa, 1984.
- GONZALEZ PALENCIA, Antonio. Historia de la España Musulmana. Barcelona, 1952.
- HILL, M. Dillys. Teoría Democrática y Régimen Local. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.
- HINOJOSA, Enrique de. "Orígenes del Régimen Municipal en León y Castilla" en Estudios sobre la Historia del Derecho Español. Madrid, 1903.
- HOYO D' ADDONA, Roberto. "La Hacienda Pública Municipal" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985. NO. 1; Ene-Feb.
- JELLINECK, Jorge. Teoría General del Estado. Buenos Aires, 1945.
- JOSE-NICOLAS CARMONA, Salvador. "La incursión de la actividad Municipio-Estado en el Estatuto de 1924" en Cincuentenario del Estatuto Municipal de 1924. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1975.
- KELSEN, Hans. Teoría del Estado y del Derecho. México, IIJ, 1981.
- KUNTZE. Cursus des Rovischen Rechts. Kóperschaften, 1800.
- LA REVOLUCION MEXICANA Y EL MUNICIPIO LIBRE. México, PRI, 1980.
- MADRAZO CUELLAS, Jorge. "La representación proporcional en los Municipios" en Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia. México, I.I.J., 1983. Año 12. Vol. 12 sep-dic.

- _____ . "Un panorama de la Reforma Electoral en los Estados y Municipios de la República Mexicana" en Anuario Jurídico. México, I.I.J., 1982. No. XI.
- MARTINEZ ASSAD, Carlos. "El Municipio en el Sistema Político Mexicano" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985. NO. 4; jul-ags.
- MC. DONALD, F. AUSTIN. Gobierno y Administración Municipal. México -- Buenos Aires, FCE., 1959.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Manuel. El Problema Agrario en México. México, Porrúa, 1982.
- MONSEN, Teodoro. Compendio de Derecho Público; tr. por el Dorado. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1959. T. IV.
- MORENO, Manuel. La Organización Política y Social de los Aztecas. México, INAH, 1971.
- MOUCHET, Carlos. "Tendencias actuales de las instituciones Municipales en Ibero-América" en Revista La Ley. Argentina, 1983. T. 89.
- EL MARCO CONSTITUCIONAL PARA EL CAMBIO. México, Secretaría de Gobernación, 1983.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. Voz: "Municipios" en Diccionario Jurídico Mexicano. México, I.I.J., 1984. T. VI.
- _____. Voz: "Reglamento de policía y buen gobierno". en Diccionario Jurídico Mexicano. México, I.I.J., 1984. T. VII.
- NOVISSIMO DIGESTO ITALIANO; Dirigido por Antonio Azera e Ernesto Eula. Torino, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1964.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio. Su Evolución. México, BANOBRA, - 1981.
- _____. La Reforma Municipal. México, Porrúa, 1982.
- OTS CAPDEQUI, José María. Manual de Historia de Derecho Español de las Indias. Madrid, Lozada, 1946.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. México, S.P.P., 1983.
- PEREZ CORREA, Fernando. "Aspectos de la Democracia Municipal" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985. No. 4; jul-agos.
- POSADA, Adolfo. Aspectos Sociológicos de la Vida Local. Madrid, La Administración, 1986.

- _____. Evolución Legislativa del Régimen Local en España — 1812-1910. Madrid, Imprenta Vda. e Hijos de M. Tello, 1910
- _____. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936.
- _____. "La Ciudad MODrna". Discurso leído por el autor, en el acto de su recepción a la Real Academia de Ciencias Morales y - Política, el 13 de junio de 1915. Madrid, Imprenta Clásita Española, 1915.
- _____. "Teorías Modernas acerca de la Familia, de la Sociedad y del estado" en Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Madrid, 1928.
- _____. Tratado de derecho Administrativo; 2a. ed. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1935. T.I.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos Francisco. "Regulación territorial del Municipio Mexicano" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985. No. 6; nov-dic.
- RENALLETI. Principii de Diritto Amministrativi. 1912.
- RECASENS SICHES, Luis. La vida humana, la Sociedad y el Derecho. México, 1940.
- WRIGHT, W.D.C. Y H. Stewart. The exploding City. Edinburg, University Press, 1972.
- ROMERO MUÑIZ, T. Colección de Fueros Municipales y Cartas Pueblas de - los Reinos de Castilla y León, Corona de Aragón y Navarra. Madrid 1847.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. "El Nuevo Artículo 115" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1984.
- _____. "El Marco del NUEVO Artículo 115. El Derecho Olvidado: El Derecho Político de Estados y Municipios" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985. NO.3; May-Jun.
- _____. Estudio de Derecho Político de Estados y Municipios. México, Porrúa, 1986.
- SALINAS DE GORTARI, Sergio. et alii "Universidad, Desarrollo Nacional - y Libertad Municipal" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985. No.3; May-Jun.
- SAVIGNY, Jean de. ¿El Estado contra los Municipios?; tr. por JOSé Bermejo Vera. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1978.

- TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979; 9a. ed. México, Porrúa, 1980.
- TORO, Alfonso del. "Los Tribunales de la Epoca Colonial" en Revista de Derecho y Jurisprudencia. México 1976.
- TORO CALERO, Luis del. "Fuentes de Crédito y Financiamiento en Apoyo al Nuevo Municipio Mexicano" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985. No. 1; Ene-Feb.
- URBEL PEREZ, Jesús de. Los Monjes Españoles en la Edad Media. Madrid, 1956. T.I y II.
- VALADES RIOS, Diego. "El Desarrollo Municipal como Supuesto de la Democracia y el Federalismo Mexicano" en Estudios Municipales. México, CNEM, 1985. No. 3; May-Jun.
- VINELLI, Victor et alii. El Régimen Municipal en la Constitución. Argentina, Abeledo-Perrot, 1960.
- ZURITA, Alonso de. "Breve y Sumaria Relación" en Nueva Colección de Documentos para la Historia de México. México, 1891.