



95  
Zej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
" ENEP. ACATLAN "

*Escuela no. 7857573-5*

**ANALISIS JURIDICO DE LA ESTRUCTURA  
ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO  
MEXICANO**

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**LIC. EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**LUIS HERNANDEZ PALMA**

Director de Tesis: Lic. Jorge Sergio Espejo Lima



## **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.

# I N D I C E

## ANALISIS JURIDICO DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO MEXICANO.

	Pag.
Introducción	1
I. CONCEPTO DE MUNICIPIO	5
1.1 En Roma	4
1.2 En Grecia	7
1.3 En España	9
1.4 En México	12
II. PERFIL HISTORICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO	15
2.1 Síntesis en la Epoca de la colonia	18
2.2 Síntesis en la Epoca de la Independencia	22
2.3 Síntesis en la Epoca del Porfiriato	25
III. EL MUNICIPIO MEXICANO COMO ORGANO DESCENTRALIZADO	27
3.1 Importancia de la Descentralización Administrativa en General	31
3.2 La Doctrina Clásica	37
3.3 La Doctrina Realista	41

3.4 Principales Atribuciones del Municipio - Mexicano	45
3.5 Facultades Administrativas	46
3.5.1 Facultades Hecendarias	49
3.5.2 Facultades Políticas	54

IV

REFORMAS JURIDICAS SUBSTANCIALES PARA LA ES-  
TRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO MEXI-  
CANO

4.1 Origen y Reformas al Artículo 115 Consti- tucional	60
4.2 Vigencia Constitucional del Artículo 115	80
4.3 Comentarios a las Actuales Reformas del Artículo 115	84
4.4 El Pensamiento Municipalista del Licen- ciado Miguel de la Madrid Hurtado	93

V

CONCLUSIONES	98
--------------	----

BIBLIOGRAFIA

## I N T R O D U C C I O N

El trabajo que presento, relativo al Municipio mexicano, surgió de la inquietud sobre la importancia que ha adquirido esta Institución jurídica desde su origen constitucional en el año de 1917, hasta las actuales reformas al artículo 115 de nuestra Constitución Política.

La estructura de esta organización política-administrativa se forma de varios aspectos que requieren ser tratados detalladamente. Su organización ha ido avanzando lentamente y consideramos que en caso de interpretar y aplicar adecuadamente las actuales reformas al artículo 115 constitucional, podremos decir que ha dado un gran paso la democracia en nuestro país.

Como se verá, la vida democrática en la República Mexicana, tiene su fundamento constitucional en el Municipio y por ello, es necesario avocarse a la problemática que presenta esta organización de vecinos que constituyen la Institución en estudio, en virtud de que la convivencia política también tiene su punto de partida en el Municipio.

De la solidez de nuestras bases jurídicas depende la fortaleza del Estado mexicano y el órgano de autoridad que más interesa a la colectividad es el Municipio Libre, por lo que es

un asunto medular en el pensamiento del Presidente Constitucional en funciones.

A través de esta tesis veremos el concepto de Municipio en Roma, Grecia, España y México, todo ello desde un punto de vista histórico. Al igual lo haremos en la época colonial, independiente para llegar a la etapa del porfiriato en nuestro país. Trataremos de explicar este ente jurídico, como órgano descentralizado, viendo sus principales atribuciones. Estudiaremos el origen del artículo 115 Constitucional, así como sus reformas, haciendo breves comentarios respecto de las últimas que hubo.

**C A P I T U L O**

**I**

**Concepto de Municipio**

### 1.1 En Roma.

Para poder dar un concepto sobre lo que en Roma se consideraba Municipio es necesario dar un panorama histórico: como lo sostiene Justo Sierra, que es citado por Ochoa Campos, para explicar la organización municipal en Roma, indica que: "En este trabajo Roma no tiene rival en la historia. Italia sirvió de ensayo y luego fue el tipo de la obra; tres medios empleó el Senado para organizarla: 1.- Prescindiendo del rigor del derecho de conquista estableció diversas categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de Municipios: - los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de derecho latino que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos más no los políticos. Los Municipios de pleno derecho mandaban su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de socii, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia." (1)

Julio Cesar reglamentó las libertades municipales de las ciu

(1) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. México, U.N.A.M., 1955, p.80.

dades, restándoles la autonomía que en un principio tuvieron por medio de la Lex Julia Municipalis emitida en el año 45 - A. C. Esta ley se creó con el fin de uniformar las bases con las que habían de administrarse y estructurarse políticamente las ciudades que consideraban como Municipios. El sistema municipal romano y la autonomía que tuvieron las ciudades, - desarrolló el espíritu de independencia, lo que motivó de -- que se pudieran defender durante varios siglos del poder romano, éstos tuvieron que dar a los Municipios hispanos muchos privilegios.

El Tribuno de Roma, Marco Tulio Cicerón, conceptuaba al Municipio como una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres, que gozaba del fuero de la vecindad romana.

Si tomamos como modelo el anterior concepto, la Enciclopedia Universal Ilustrada, textualmente establece: "Entre los romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma." (2)

Para concretar substancialmente lo antes señalado, tenemos por último lo que señala el Diccionario Pequeño Larousse: Municipio

(2) ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO-AMERICANA. T. - - XXXVII. Madrid, Espasa-Calpe, S. A., 1976, P. 325.

pio. "Ciudad sometida a Roma y que gozaba de los derechos de ciudad romana, aunque gobernándose por sus propias leyes." (3)

(3) García-Pelayo y Gross, Ramón. Diccionario Pequeño Larousse. Barcelona, Editorial Noguer, 1975, p. 601.

## 1.2 En Grecia.

Esbozo de la Concepción Helénica: la ciudad griega llegó a formar un verdadero estado municipal o como varios tratadistas lo llaman, una ciudad-estado, ya que llegó un momento en que el interés general vino a sustituir la normatividad religiosa que imperaba entre los griegos. Las raíces del régimen municipal se localizan en las instituciones locales de la antigua Grecia, que fue quien aportó a la historia la Polis - (ciudad-estado), donde ya aparece el ciudadano con una serie de derechos y obligaciones.

Según Weber, quien es citado por Moya Palencia, en Atenas la Polis tenía como base la organización de clanes, o sea la yuxtaposición de las formas de asociación tradicionales, de un marcado origen agrario. La antigua ciudad-estado, se convirtió en la mente de sus ciudadanos en un ayuntamiento de tipo instituto. Solón dividió a la sociedad en gens o gentes, fratrías, o sea una forma de organización de carácter militar y tribus u organizaciones de carácter político, y Clístenes terminó esta reforma repartiendo al pueblo en nuevas tribus divididas en demos, que son el origen del actual Municipio. Por todo esto, se ha dado por llamar a la ciudad griega un estado municipal o una ciudad estado.<sup>(4)</sup>

(4) Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. México, -- U.N.A.M., 1983, p.36.

Por nuestra parte pensamos que en la actualidad, la institución que conserva las principales características de la Po--  
lis griega, es el Municipio.

Desde la época del Estado Municipal en Grecia, se fijó el --  
concepto de autonomía local. El derecho de ciudad dió origen  
a la igualdad civil y política, desintegrando a la gens y --  
creando un nuevo régimen familiar parecido al que tenemos en  
nuestros días. Nació el sufragio como expresión original de  
la soberanía popular, desde esta época se cimentó la organi-  
zación fiscal en materia de ingresos y egresos

### 1.3 En España.

Primeramente debemos aclarar que hay tres épocas claves en la historia de España: la dominación romana, la invasión visigótica y la dominación árabe.

En la dominación romana la institución que nos ocupa fue de tipo romano, ya que este régimen se aplicó a la península ibérica. Según Escude, citado por Moya Palencia, el sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrolló este espíritu de independencia en la península, lo que fue causa de que se pudiera defender durante tres siglos del poder romano, éstos se vieron obligados por las circunstancias a conceder a los municipios hispanos los máximos privilegios, ahí nacieron los fueros de las ciudades españolas. (5)

En la segunda época, correspondiente a la invasión visigótica, no hubo gran evolución del municipio, el cual sufrió un proceso centralista de tipo germánico. Estos aportaron la constitución de los Conventus Publicus Vicinorum o asambleas de los vecinos del lugar, lo que constituye un antecedente de los consejos abiertos de tipo democrático.

Unificada España bajo el dominio visigodo, ya en la tercera

(5) Moya Palencia, Mario. Opus cit. p. 37.

época, fue invadida por los moros durante casi ocho siglos, y éstos dejaron como huella importante de tipo jurídico para la institución en estudio, la figura de los alcaldes, toda vez que gobernaron en las ciudades y en los pueblos, agentes de los Califas llamados alcaldis.

Durante la dominación romana nacieron los fueros de las ciudades españolas, gracias a las cuales el pueblo subsistió -- frente a la dominación visigótica. También la ocupación de -- España por los musulmanes, introdujo en la península la concepción de las alcaldías.

A las legislaciones locales se les llamó fueros, y en Castilla, en el siglo XII, el Rey Alfonso impulsó a los municipios para crear poder nacional frente a la autoridad de la nobleza. Enrique III en el siglo XIV nombró corregidores que sustituyeron a los Alcaldes en las grandes ciudades, y en otras provincias como la de Aragón, floreció la institución de Jugticia Mayor, amparador de fueros y derechos ciudadanos. En -- el siglo XVI se suscita la última rebelión de los municipios españoles, y está protagonizada por el Ayuntamiento de Toledo, en contra de la corona, que estaba en contubernio con la nobleza y se conoce como la guerra de los comuneros o de las comunidades, fueron derrotados por los ejércitos de Carlos V, en abril de 1521. Este hecho representa el fin de la -- autonomía municipal y el avance de la monarquía ab--

solutista.

El 23 de abril de 1521, Carlos V ya se había aliado con la nobleza, (sus antiguos adversarios), para combatir a los municipios autónomos, y fue cuando se libró la famosa batalla de Villalar entre los comuneros de Castilla en contra de la Corona y la nobleza. Este episodio marca la pauta para señalar en España a la monarquía absoluta.

La ley española del 2 de octubre de 1877, nos puede dar un concepto legal del municipio, ya que en su artículo primero establece, que es Municipio la asociación legal de todas las personas que residen en un Término Municipal y que en representación legal corresponde al Ayuntamiento; y el artículo segundo preceptúa, que es Término Municipal el territorio a que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento. (6)

Nosotros consideramos que el concepto más adecuado para la sociedad española, mismo que nos avocamos a transcribir, es el siguiente: "Es el Municipio una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio, y que atiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político." (7)

(6) ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEA-AMERICANA. Opus cit., p. 346.

(7) Idem., p. 331.

#### 1.4 En México.

Antes de entrar al estudio del concepto de Municipio que hay en nuestro país, y reservándonos una breve introducción en la época prehispánica que daremos en el siguiente capítulo de este trabajo, es necesario señalar que el Municipio es una comunidad humana de vida y es de las más antiguas del hombre, es una organización en donde nacen y se conservan las estructuras democráticas, considerando que en las comunidades pequeñas la comunicación entre sus miembros es más fácil de lograr, por lo que constituye la Institución Jurídica que es el cimiento de la democracia entendiéndola en su valor más puro, así como su último reducto.

Pronunciándose por una teoría sociopolítica, Ochoa Campos indica: "El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos."<sup>(8)</sup>

<sup>(8)</sup> Ochoa Campos, Moisés. Opus cit., p. 33.

Para el autor en cita, el Municipio desde el punto de vista - sociológico, es la asociación natural de vecindad o la comunidad domiciliaria de tipo local, y desde el punto de vista - político, es la comunidad domiciliaria que ha institucionalizado su régimen local, primero con autosuficiencia económica y después con calidad de miembro del estado.

El eminente constitucionalista Ignacio Burgoa, llama al Municipio, una zona o circunscripción territorial de carácter político y administrativo ubicado dentro de un estado y que entraña una forma de descentralización de servicios públicos, - o lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman descentralización por región. (9)

Para el maestro Fraga, la organización municipal, es la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región, y señala: "El Municipio no constituye una - unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la - Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una cir-

(9) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, S. A., 1979, p. 206

cunscripción territorial determinada.”(10)

Por nuestra parte consideramos, que actualmente el Municipio se presenta como una forma de descentralización para la organización de la vida en común, para la realización de los servicios públicos de la comunidad. Esta descentralización se presenta en forma administrativa, pero conservando aspectos políticos dependiendo de la Constitución Federal, las Constituciones Locales y las Leyes Orgánicas relativas. Por lo que concluimos que el Municipio está constituido por un grupo de personas ubicadas en un determinado territorio, organizadas administrativa, jurídica y políticamente, con el fin de astisfacer sus necesidades, nacidas por la relación de vecindad.

Se dice que es la célula política primaria, toda vez que en nuestro país, el Municipio representa el gobierno de la comunidad (del pueblo), reducto de donde emana la forma democrática de gobierno.

(10) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S.A., 1979, p. 206.

C A P I T U L O

II

Perfil Histórico del Municipio

en México.

Para poder dar una síntesis histórica del Municipio en México, en la época de la colonia, es menester dar una breve introducción del mismo en la etapa prehispánica.

Entre los Aztecas, los Mayas y entre las diversas unidades étnicas que vivían en el territorio que hoy es la República Mexicana, existían grupos organizados que recibieron por parte de los Nahuas el nombre de Calpulli.

El Calpulli era el sitio que estaba ocupado por un grupo de familias emparentadas por lazos consanguíneos y cuyo antepasado divino era el mismo, por lo que cada Calpulli tenía un dios particular, un nombre, una insignia y un gobierno particular. Dicho gobierno se ejercía por un consejo en el que recaía la autoridad suprema, integrada por los más ancianos del Calpulli. Los funcionarios de esta organización eran vitalicios, aunque no heredaban la función a sus descendientes, eran electos de entre los indios cabezas, entre los jefes o ancianos del linaje.

Por lo anterior, podemos decir que el Calpulli equivale al Municipio entre nuestros pueblos indígenas.

Al respecto, Ochoa Campos, afirma que las comunidades indígenas a la llegada de los españoles, constituían Municipios Naturales desarrollados de carácter agrario. En la ciudad, el

Municipio Político hacía su aparición, junto con la incipiente división de la sociedad en clases y dentro del área de interinfluencias de una organización estatal. Aparecía como poder autónomo integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste. Como efecto de la sociabilidad, aparecía - institucionalizando en su régimen agrario, en su policía, - en sus mercados, en sus templos, en sus escuelas y en sus - tribunales las relaciones sociales. (11)

(11) Ochoa Campos, Moisés. Opus cit., pp. 57 y 58.

## 2.1 Síntesis en la Epoca de la Colonia.

El primer acto político-legal realizado por Hernán Cortés, en el Continente americano, lo constituyó la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, en el año de 1519; se creó en nombre del Rey, y se dotó de un Cabildo o Ayuntamiento con el propósito de investir a Cortés de facultades legales para realizar la conquista. Una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó al conquistador y después de examinar los poderes que le había conferido Velázquez (Gobernador de Cuba) le dió en representación del Rey de España la nueva designación de Capitán de armas y Justicia Mayor, lo cual lo convirtió en explorador de nuevas tierras legítimamente facultado y en conquistador debidamente armado.

Fue de este modo como quedó instalada la primera institución jurídica-política europea, en la Nueva España y América Continental; la carta del regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, es del 10 de julio de 1519.

Las primeras leyes que regularon la vida política, administrativa y legislativa de los Municipios de la Nueva España son las Ordenanzas dictadas por Hernán Cortés, como lo señala Toribio Esquivel;

"Desde el punto de vista de la organización municipal y de la

vida política administrativa de la nueva Nación, los documentos más antiguos son las Ordenanzas de Cortés del 1524 y -- 1525."(12)

Carlos V expidió las Ordenanzas señaladas anteriormente, pero las fuentes para el estudio de la primera etapa del Municipio, respecto a la fundación de poblaciones, la constituye las Ordenanzas de Felipe II dadas el 13 de junio de 1573 con el nombre de Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, gran parte de cuyas disposiciones pasaron luego a la Recopilación de Leyes de Indias, ordenamiento que fue base jurídica en lo que se ha llamado época colonial.

Había Municipios que delimitaban población indígena y otros - que caracterizaban población española (criollos y caciques); en estos últimos los indios ocupaban un sitio extramuros. Las autoridades no daban solares en pueblos indios a españoles.

Una de las importantes funciones de los Municipios, era la facultad que tenían para dictar sus propias Ordenanzas, que -- constituyó el último reducto de la soberanía popular, ejerci-

(12) Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del - Derecho en México. T. II. México, Editorial Polis, 1938, p. 207.

da a través de sus órganos inmediatos que eran los Cabildos o Ayuntamientos, y que a pesar de estar sujeto, dicho cuerpo legislativo al cuadro general de la legislación castellana, - siempre atendía a las modalidades de cada localidad.

Del siglo XVI al XVII, el régimen municipal de la colonia se caracteriza por haber preponderancia de los peninsulares en el control de Ayuntamientos. Considerando que la colonización introdujo un sistema político de tipo centralizador, Ochoa -- Campos nos resume la vida colonial durante los dos siglos antes citados de la siguiente manera:

- 1.- Preponderancia de españoles en el control de Ayuntamientos debido a la venta de cargos concejiles.
- 2.- Declive del poder municipal, una vez que llegaron a América con retraso de años, los efectos de la derrota comunera en Villalar en 1521.
- 3.- Coexistencia de Municipios españoles e indígenas.
- 4.- Etapa de mayor colonización, ya que, con las Ordenanzas de población, no había mengua en la vitalidad generativa del Municipio.
- 5.- Existe organización política de la institución, aunque resistió medidas centralizadoras que disminuyeron su democracia,

como fue la venta de cargos concejiles y la facultad que usó el Virrey para nombrar Regidores honorarios, entre los peninsulares llegados a la Colonia. (15)

Es claro que durante esos siglos, XVI y XVII, los Ayuntamientos estaban en manos de criollos, que representaban en la escala social de la Nueva España, a la Oligarquía, y fueron -- los que dirigieron la política interna de la Colonia casi al margen de la metrópoli.

A fines del XVII y principios del XVIII, surge el Municipio - castizo (influenciado por criollos en el control de Ayuntamientos), que comienza a regirse influenciado por la práctica y - costumbres nacidas en la Nueva España, lo que hizo que el derecho indiano, que era de carácter supletorio, ganó varias aplicaciones en las Cortes españolas.

Se concluye que con las reformas borbónicas, el Municipio dió otro giro; tomaban las riendas de los puestos clave dentro de ellos, los peninsulares impuestos por la metrópoli, lo cual - fue ocasionando en la Oligarquía criolla, sentimientos antiespañoles, lo cual se desbordó hasta el momento de gestarse la revolución de independencia, en el seno mismo de los Ayuntamientos por la inconformidad de los criollos.

(15) Ochoa Campos, Moisés. Opus cit., pp. 153 a 155.

## 2.2 Síntesis en la Epoca de la Independencia.

Se ha sostenido por varios estudiosos que los Cabildos o -- Ayuntamientos, fueron los precursores del movimiento independ dentista en nuestro país, ya que fue este cuerpo colegiado - quien levantó la primera voz para expresar la doctrina de la soberanía popular, a través de sus órganos inmediatos.

Como ya anteriormente lo habíamos dicho, en las últimas déca das del Virreinato, el control de los Ayuntamientos por los criollos ejerció un fuerte poder en la política municipal, és tos se valieron de sus cargos en los Ayuntamientos para dis- minuir el monopolio que ejercían los españoles en los altos puestos civiles y eclesiásticos.

El Ayuntamiento en general manifestó dos principios que deci dieron la lucha por la separación de España, y esos dos pun- tos fueron los que tuvieron trascendencia para la evolución del pensamiento político de esta época: el de soberanía popu lar, para pedir que los asuntos difíciles se consultaran con los súbditos y naturales, a través de juntas en que partici- paran los Ayuntamientos; y el de la soberanía nacional, asu- mida por el impedimento del Rey y representada por las auto- ridades reunidas con los Municipios.

En el ámbito del constitucionalismo mexicano del siglo XIX,

el Municipio fue objeto de debate entre liberales y conservadores. El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 1814, no menciona a los Ayuntamientos, tampoco lo hace el Plan de Iguala ni los Tratados de Córdoba.

La Constitución Federal de 1824, no reguló al Municipio, ésta fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

La Constitución Centralista de 29 de diciembre de 1836, reguló al Municipio, consagrando constitucionales a los Ayuntamientos disponiendo que fueran popularmente electos. Esta Constitución la división del territorio de la República y Gobierno interior de sus pueblos, para lo cual norma un tipo de municipalidad. Hay una regulación jurídica similar, en las Bases Orgánicas de 1843.

El Acta de Reformas de 1847, que señala el regreso al sistema Federal, no se refirió al Municipio.

La Constitución Federal de 1857, no reguló sistemáticamente al organismo en estudio, por estimar que con ello se violaba la soberanía de los Estados, pero lo importante es que si contuvo breves referencias sobre esta Institución, principalmente en su artículo 109, y esto bastó para que los Estados

por medio de sus Legislaturas Locales, legislaran en sus regímenes interiores sobre el Municipio.

Es conveniente decir que toda esta época, fue una especie de "acomodamiento" en las leyes que iban a regir nuestro país - en su vida independiente, y obviamente las referentes al tema que nos ocupa.

Nos adherimos al pensamiento de Ochoa Campos, al sostener - que hasta a mediados del siglo XIX, dos tendencias se disputaron el control de la política local: la conservadora de carácter centralista, que trataba de dar jerarquía al sistema de autoridad y suprimir la naturaleza electiva de los Ayuntamientos; y la liberal de carácter federalista, que descaba - Ayuntamientos de elección popular, en un régimen descentralizado.

### 2.3 Síntesis en la Epoca del Porfiriato.

Como es del conocimiento general, Porfirio Díaz no aceptaba ningún sistema emanado de la voluntad popular, razón por la cual desapareció a la figura del Municipio, creando soluciones endebles como las Juntas Auxiliares de Personal Reducido y muy Selecto. Creó divisiones más grandes llamadas partidos, distritos o prefecturas, a cuya cabeza estaba un jefe político que dependía del Gobernador y del Gobierno Central, a quien se le encomendó la preservación de la tranquilidad y paz interior de las poblaciones, sin importar los medios para poder lograrlo; éstos fueron crueles y el odio que despertaron estos funcionarios fue uno de los motivos por los que se propició el auge de la autonomía municipal por el movimiento político social de 1910, quien lo mantuvo como uno de sus principales postulados.

Por su parte las Juntas Auxiliares que antes se citan, demostraron al final su incapacidad, no del sistema municipal, sino del régimen político de esta época, que no podía creer como el pueblo, a través de sus órganos legítimos era capaz de bastarse así mismo para la solución de sus problemas.

La Revolución Mexicana de 1910, mantuvo el ideal del Municipio Libre, los Planes de San Luis y de Guadalupe lo exaltaron como base de nuestra organización política. Don Venustia

no Carranza en su discurso inaugural del Congreso Constituyente, exaltó las ventajas de esta Institución, estimando - que su desarrollo sería una gran contribución a la vida política nacional, todo lo cual veremos con más precisión en el capítulo IV siguiente.

**CAPITULO III**

**EL MUNICIPIO MEXICANO**

**COMO**

**ORGANO DESCENTRALIZADO**

En la legislación nacional hay dos formas de organismos descentralizados: los descentralizados por región y los descentralizados por servicio.

El Municipio en nuestro país es un tipo de descentralización política y administrativa y una fórmula de la división territorial de los Estados, o sea, que se trata de un caso de descentralización territorial o por región.

La descentralización territorial o por región, consiste en la creación de un organismo público que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, que se crea con fundamento en el artículo 115 de la Constitución General de la República mexicana y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales expedidas por las legislaturas de los Estados, para sufragar las necesidades afines de un conjunto social determinado, -- asentado en una area geográfica delimitada, siendo el organismo por excelencia y único de este tipo, el Municipio Libre.

Por el contrario, los organismos descentralizados por servicio, el Estado los crea, por razones económicas o técnicas -- con el fin de realizar una actividad que tenga como objeto -- la prestación de un servicio público o social, la explotación de los bienes o recursos del Estado, o la investigación científica. Toda vez que las Secretarías y Departamentos de Estado se han transformado más en órganos políticos y admi--

---nistrativos, o por el burocratismo que impera en ellos, con el fin de satisfacer adecuadamente una necesidad del grupo social, el Estado crea estos organismos, que estando al margen de las actividades políticas, se dediquen a la realización del objeto para el cual fueron creados.

Una de sus características, a decir de Tena Ramírez, es que, la descentralización municipal excluye la posibilidad de darse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a las Entidades Federativas, cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una Constitución y expedir la legislación que de ella deriva. (14)

El poder municipal está a cargo de un cuerpo colegiado, denominado Ayuntamiento, quien realiza funciones de tipo administrativo, en ocasiones tiene facultades de iniciativa de leyes, y algunos cuentan con Juzgados Municipales. Por lo anterior, podemos decir que en los Estados Unidos Mexicanos existen tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal.

Según el maestro Andres Serra Rojas, la descentralización administrativa territorial o regional es una forma de organización administrativa que se apoya en una base geográfica, co-

(14) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, S.A., 1978, p. 150.

mo delimitación de los servicios que le corresponden; y en fa tiza que la descentralización por región que se concreta en el Municipio, es esencialmente una forma mixta de descentralización política y administrativa que organiza una entidad autónoma de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica: un núcleo de po blación agrupado en familias; una porción de territorio nacional; algunas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, ex clu yendo los servicios federales y locales. (15)

Por nuestra parte afirmamos, que la descentralización territorial o por región, encuadrada en el Municipio, es una forma democrática en la que los pobladores de una determinada re gión tienen una influencia determinante, en virtud de que en tre ga el gobierno de dicho ente a los propios gobernados que de una manera libre pueden elegir a los mejores elementos pa ra su dirección.

(15) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S.A., 1977, t. 1, p.579.

### 3.1 Importancia de la Descentralización Administrativa en General.

El Estado, quien cada vez tiene ingerencia en más actividades que caen fuera de su función primordial, ha creado una serie de organismos que desarrollan por su cuenta, diversas funciones, y aunque dependen directamente del Estado, adquieren autonomía, personalidad y patrimonio propio.

Para el autor Rogelio Martínez V., dos son las razones por las que se crean organismos descentralizados:

a.- Al adoptar el Estado una política intervencionista, realiza actividades que no corresponden a sus fines propios, por lo que dichas actividades las realiza con la creación de organismos descentralizados, ya que no puede incorporar a su régimen centralizado esa actividad.

b.- Aun cuando varias de las actividades realizadas por los organismos descentralizados si corresponden a los fines propios del Estado, debido a la pésima legislación administrativa y a la lentitud burocrática de las dependencias oficiales, se prefiere la creación de instituciones de este tipo con el propósito de que la satisfacción de las necesidades colectivas no sufran entorpecimiento.

En la descentralización, el organismo público se separa de la unidad administrativa con apoyo en una ley, por la cual se responsabiliza de sus actos y se le da personalidad y pa-

trimonio propio . La relación que guarda el Ejecutivo Federal y el organismo descentralizado se relaciona solo con su vigilancia y orientación política, técnica y administrativa. (16)

La descentralización administrativa es diferente de la descentralización política que opera en el régimen federal, ya que la primera se realiza en el ámbito del poder ejecutivo y la segunda encierra un régimen especial de los poderes es tatales frente a los federales.

La descentralización administrativa es el contrapeso de la Centralización que tiende a reparar al país los órganos de la administración local, dando origen a centros de administración pública autónomos, donde el nombramiento de los agen tes proviene de un cuerpo electoral de la porción geográfica, quienes participan dentro del poder ejecutivo. (17)

La descentralización administrativa emerge por la necesidad de dar satisfacción a la idea de la democracia y para hacer más eficaces las gestiones de intereses locales. El Estado - constituye autoridades administrativas cuyos dirigentes los eligen los mismos individuos cuyos intereses se van a ver --

(16) Martínez Vera, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo. México, Editorial Banca y Comercio, S.A., 1977, pp.186 y 187.

(17) Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. México, - U. N. A. N., 1983, p. 47.

comprometidos con la dirección de dichos dirigentes.

Como ya ha quedado asentado con anterioridad, en ocasiones - la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración central, la obliga a encomendarlos a elementos con preparación adecuada para atenderlos.

Hay ocasiones en que la administración del gobierno central, se descarga de algunas de sus actividades, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejercicio a organismos constituidos por particulares que no forman parte de la misma administración pública.

En base a los tres anteriores propósitos, según el maestro Gabino Fraga, la descentralización ha adoptado tres modalidades que son las siguientes: por región, por servicio y por colaboración.<sup>(18)</sup>

La descentralización quita al poder público funciones que -- pueden manejarse con procedimientos técnicos eficaces y sin los inconvenientes de la burocracia que existe en Secretarías y Departamentos de Estado.

Desde el punto de vista del eminente jurista Andrés Serra Rojas, la descentralización administrativa fracciona el poder

(18) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S. A., 1979, p. 202.

del Estado y debilita la acción del Poder Ejecutivo con instituciones que salen de su esfera. El presupuesto de estos organismos rompe la unidad con el presupuesto general de la Nación, el cual es difícil de controlar ya que escapa de la acción revisora del poder legislativo, realizándose en forma inadecuada por los órganos financieros del Gobierno Federal.

Toda vez que los organismos descentralizados son personas -- jurídicas colectivas, y que se crean por un acto legislativo, dichos entes jurídicos tienen: régimen jurídico propio; personalidad jurídica propia; denominación; órganos de dirección, administración y representación; estructura administrativa interna; patrimonio propio ; un objetivo; una finalidad; un régimen fiscal; domicilio donde residen los órganos de decisión y dirección.

Algunas de las ventajas de la descentralización son las siguientes:

El poder centralizado se descarga de actividades que responden a un ideal técnico y científico, las cuales requieren de una verdadera atención, que dentro de la esfera del poder administrativo federal no se les puede dar, ya que vienen -- jalando sistemas anacrónicos en su actividad cotidiana.

Al dotarse a los organismos descentralizados de un presupuesto propio , revisado y vigilado por la Federación, se permite una inversión adecuada de su economía en beneficio del

grupo social, toda vez que estos organismos tendrían la obligación de realizar un excelente trabajo para beneficio colectivo.

Como es del conocimiento general, el burocratismo creado en el poder central hace ineficiente la función primordial de la administración pública, y como la misma no está preparada técnica, científica, ni culturalmente, se retarda el desarrollo del país, lo cual hace necesario la creación de organismos descentralizados con fines de beneficio social y colectivo. Cabe señalar que lo antes dicho, es independientemente de que varios de esos organismos trabajan con pérdidas y como sucede en la actualidad tengan que ser vendidos posteriormente a particulares, todo lo cual no quita los fines para lo que fueron creados.

Estos organismos tienen un trato más cercano a la colectividad, por lo que pueden satisfacer mejor sus necesidades, creando un clima de confianza en el público; en primer lugar porque salen de la esfera burocrática, realizan trabajos que benefician directamente a la población y en segundo lugar porque no son organismos privados que persigan el lucro.

Le legislación imperante en estos entes, se rige por el derecho administrativo, el cual tiene sus propios principios y sale del ámbito de la doctrina civilista que maneja intereses de los particulares y es impropia para instituciones en las

que se interesa la colectividad.

Con estos entes, el Estado aprovecha la experiencia de los particulares, sin mucha intervención, ya que a pesar de su autonomía e independencia, el poder administrativo central ejerce un control sobre ellos con el fin de que no se aparten de la línea política planteada por el Gobierno Nacional.

Las desventajas de la descentralización se encuentran preponderantemente en sus problemas económicos, y algunas de ellas son las siguientes:

Estos organismos debilitan la acción del Estado, ya que se rigen por sus propias leyes y salen de su organización, esto es a pesar de que el Poder Ejecutivo ejerce vigilancia sobre ellos.

Hace turbio el manejo del presupuesto del Estado, ya que estos organismos cuentan con patrimonio propio y su aspecto económico queda fuera del presupuesto general de egresos, quedando también su régimen financiero fuera de la facultad revisora de la Cámara de Diputados.

### 3.2 La Doctrina Clásica.

En este apartado analizaremos los caracteres del régimen municipal en la escuela clásica.

Algunos autores han sostenido que los derechos de los grupos sociales locales, concentrados en una comunidad, son derechos propios, atribuidos a una personalidad jurídica, configurada en el Municipio, y constituida por un acto colectivo o de elección popular.

Otros doctrinarios piensan que el Estado, para allegarse la colaboración de particulares en servicios públicos, puede obligar a prestar esos servicios, o bien establecer el derecho de intervenir en las funciones estatales; por consiguiente, que esos derechos y obligaciones pueden atribuirse a individuos o a grupos, y que entre esos grupos existe una orden social y con organización muy parecida a la de una asociación de derecho civil.

Para Fraga, la asociación de vecinos que constituye un Municipio, podría concebirse dentro de los lineamientos del derecho civil, pues los motivos de su formación son los de administrar los intereses de la localidad, conservar su orden y admisión o exclusión de miembros de la asociación; y en virtud de que para la realización de esos fines no bastan las atribuciones que el derecho civil reconoce, el Estado otorga a la colectivi-

dad prerrogativas de orden público, de tal suerte que es al derecho público al que le corresponde dar su estructuración al Municipio, ya que sólo con el otorgamiento de esas prerrogativas de autoridad hace posible que él maneje sus propios intereses.

La concepción antes señalada que se tiene sobre el Municipio hace que la teoría clásica señale como rasgos fundamentales de la descentralización por región (organización municipal) los siguientes puntos: existencia de una personalidad jurídica; la concesión por parte del Estado de derechos públicos - en favor de esa persona moral; la creación de un patrimonio cuyo titular es la misma personalidad, y la existencia de órganos de representación de dicha persona moral. <sup>(19)</sup>

La clasificación clásica o tradicional separa la descentralización administrativa en: por servicio, por región y por colaboración.

La descentralización administrativa por servicio, se tipifica en el organismo descentralizado que presta servicios públicos.

(19) Fraga, Gabino. Opus cit., p. 206.

La descentralización administrativa por región, se encuadra en el Municipio, y significa la posibilidad de una gestión - más eficaz de los servicios públicos y una realización más - adecuada de las atribuciones que corresponden al Estado.

La descentralización administrativa por colaboración, se encuentra tipificada en las organizaciones de los particulares que cooperan con su trabajo con el Gobierno Federal.

El Doctor Miguel Acosta Romero hace una severa crítica a esta clasificación, y enfatiza diciendo que el que un organismo preste servicio público, no es característica definitiva para considerarlo descentralizado y pone como ejemplo al Departamento del Distrito Federal del cual señala que presta servicios públicos y sin embargo no tiene tal naturaleza.

El Municipio es una estructura politico-administrativa, y técnicamente no tiene nexos con la organización centralizada federal o local, desde el punto de vista jerárquico; además el Municipio puede tener internamente en su organización las formas centralizada, desconcentrada o descentralizada, motivo por el cual sostiene el mencionado autor, que no tiene el carácter de organismo descentralizado por región, pero aclara que ésto, desde el punto de vista administrativo.

En lo referente a la descentralización por colaboración, es-

te doctrinario hace la distinción entre la organización del Estado y la de los particulares, y aunque estos últimos, en ocasiones realizan funciones de interés público, sostiene -- que es discutible y dudoso que se les pueda considerar como una forma de organización descentralizada de la Administración Pública. (20)

Desde mi punto de vista, la doctrina clásica o tradicional -- se apega a la realidad mexicana en cuanto, a que los dere-- chos y obligaciones de los ciudadanos de una determinada re-- gión se regularizan por medio de la institución municipal -- que es de elección popular.

(20) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Adminis-- trativo. México, Editorial Porrúa, S. A., 1979, p. 182.

### 3.3 La Doctrina Realista.

Esta doctrina no admite el concepto de personalidad ni la existencia de la soberanía como un derecho subjetivo que pueda transmitirse a alguna institución, y señala como rasgos característicos de la descentralización por región los siguientes:

- a. Relación de los funcionarios de la organización descentralizada con la región en particular.
- b. Nombramiento de los funcionarios de esa organización mediante el procedimiento de elección popular.
- c. Patrimonio propio, autónomo, que garantice la libertad de movilización del organismo descentralizado frente a la administración central que emana del Gobierno Federal.

Los teóricos de esta doctrina como Rofolfo Greist, Mohl, Bertolini, Cammeo, etc., tratan de analizar más la esencia del régimen municipal, y han considerado que en realidad en el Municipio, más que el origen de los poderes que ejerce, le es peculiar el modo de ejercicio de los propios poderes. Manifiestan que hay analogías entre la descentralización y la representación, y que, a semejanza de la representación política que no implica transmisión jurídica de poderes en la forma que ocurre tratándose de la relación del mandato sino que dichos poderes los tiene el representante por disposición de la ley, así tratándose de la descentralización, el origen de los poderes sólo debe buscarse en las disposiciones de la ley que los confiere.

Para concretar lo antes señalado, es necesario transcribir lo que al respecto nos dice Gabino Fraga:

"Pero si la representación política implica un control de los electores sobre sus representantes, también en la descentralización la circunstancia de que los representantes del organismo descentralizado sean designados por medio de elección implica, como natural consecuencia, que la opinión pública obra sobre el ejercicio del poder discrecional de los representantes.

Así, mientras que en la organización centralizada los funcionarios o empleados en el ejercicio del poder discrecional que la ley puede otorgar, están sujetos a la acción de la autoridad superior, los funcionarios descentralizados se encuentran en el ejercicio de sus poderes discrecionales sometidos a la opinión pública de la colectividad que los ha elegido."<sup>(21)</sup>

Al hablar concretamente del problema de la autonomía municipal, Rodolfo Gneist dice, que la autonomía es un sistema de constitución de los cuerpos locales, por medio del cual la administración de los Municipios se conduce por funcionarios honorarios; indica que la autonomía es una participación jurídica de los ciudadanos del Estado a favor de dichos cuer-

(21) Fraga, Gabino. Opus cit., pp. 207 y 208.

pos locales. (21 bis)

En lo particular, considero que esta doctrina (basada en experiencias europeas) no puede acogerse en nuestro país, toda vez que, la legislación nacional considera al Municipio como parte del Estado, o sea, como un tercer nivel de gobierno y le otorga autonomía, o sea, el derecho para organizarse jurídicamente, creando su propia legislación.

### 3.4 Principales Atribuciones del Municipio Mexicano.

Podemos afirmar que de un modo general, las facultades y atribuciones que los Municipios tienen, de acuerdo al artículo - 115 constitucional son:

Manejar libremente su hacienda y su patrimonio, como lo dispone el artículo 115, fracciones II y IV.

Administrar los bienes del dominio público y privado del Municipio mismo, como se establece en el artículo 27 fracción VI, primer párrafo de la Constitución Federal.

Organizar la administración y los servicios municipales.

Facultades relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa, tanto de la Federación como estatales (elecciones, censos, servicio militar nacional, materia sanitaria, educación, etc.)

Facultades relativas a cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa, tanto de la Federación como estatales (elecciones, censos, servicio militar nacional, materia sanitaria, educación, etc.)

Facultades de acción cívica como fomentar el espíritu cívico y la solidaridad entre sus habitantes.

Construcción de obra públicas municipales.

Hacer cumplir los reglamentos de policía y buen gobierno.

De esa manera podemos decir que el Municipio mexicano tiene tres principales categorías de atribuciones:

1. Para la administración de los intereses locales del mismo.
2. Para el manejo de la hacienda municipal.
3. Atribuciones del Ayuntamiento como primera autoridad política de la región: para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de servicio general, dentro de sus jurisdicciones.

Creemos honesto dar la opinión un poco extremosa de Efraín González Luna, quien enfatiza que los servicios municipales en nuestro país, yacen en el más completo olvido, los vecinos carecen de agua, los drenajes hacen huelga de ductos obstruidos, la basura se amontona en cualquier esquina, etc. No se hace una auténtica labor revolucionaria atendiendo siquiera en una forma modesta, estos servicios. Para el Municipio son otras las labores meritorias y remuneradoras y las más, siempre son desde un punto de vista político, y vemos por ejemplo que los bomberos en lugar de desempeñar las funciones que la colectividad requiere, como el apagar fuegos, en ocasiones se dedican a "bañar" estudiantes en algún mitin. Sentencia que en México no existe la libertad política y administrativa que los postulados de la revolución de 1910 proclamó para los Municipios. (22)

Considero esta afirmación como una declaración de tipo políti

(22) González Luna, Efraín. El Municipio Mexicano y Otros Ensayos. México, Editorial Jus. 1974, p. 42

ca en contra del gobierno municipal priista. Reune las características extremosas de las proclamas de los políticos que - están fuera de la esfera del poder, criticando cualquier error de las autoridades para hacer sentir su recelo de las instituciones y su gobierno.

Nosotros pensamos que las recientes reformas al artículo 115 constitucional, a iniciativa del Licenciado de la Madrid, se dirigen a resolver los problemas antes mencionados, sin embargo, y siendo realistas, a más de dos años que se reformó el precepto que comentamos, es la fecha en que pocas legislaturas Locales han adoptado estas reformas, sintiéndose los gobiernos de los Estados "celosos de ellas, puesto que los resta necesariamente poder político y económico.

### 3.5 Facultades Administrativas.

Con las reformas al artículo 115 constitucional, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, se vislumbran de una manera más clara las atribuciones de tipo administrativo del Municipio Libre, por lo que a continuación comentaremos dichas facultades.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

Los Municipios con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, tendrán capacidad para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano;

participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal fin expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias, de conformidad a los fines señalados en la fracción VI, del artículo 27 de nuestra Constitución Federal.

Cada vez que dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Estados, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, los Estados y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros.

La autonomía administrativa consiste en determinar detalladamente que servicios municipales deben prestarse, cuando, con qué procedimiento y con qué recursos, por lo que a pesar de tener enumerados varios intereses que están encomendados al Municipio, mientras las legislaturas locales no adecuen su legislación a estas recientes reformas, las disposiciones que contiene el artículo 115 constitucional será letra muerta. En la práctica, la municipalización de algunos servicios públicos, por ejemplo, la de provisión de agua y alcantarilla

do, alumbrado público, etc., a dado excelentes resultados al Municipio desde el punto de vista económico, ya que dichos servicios representan fuentes de ingresos. Manejada de una manera honesta, la municipalización da resultados muy positivos, porque por medio de ella la colectividad recibe la utilidad por la explotación de los servicios, que de otra manera irían a parar en manos de particulares o concesionarios quienes solo intervienen por motivos de lucro. No obstante lo anterior, se ha tenido la experiencia de que la intromisión de los Ayuntamientos en el manejo de ciertas empresas organizadas comercialmente ha arrojado negros resultados para los servicios públicos, que lejos de obtener utilidades trabajan con números rojos y arrojan déficits que tienen que cargar los contribuyentes.

A pesar de lo anterior, nosotros consideramos que con base en las actuales reformas al artículo 115, y con la buena disposición de las autoridades municipales, el Municipio y los servicios que presta, arrojarán resultados favorables a la colectividad.

### 3.5.1 Facultades Hacendarias.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, re conoce como persona moral al Municipio, otorgándole personalidad jurídica en la fracción II del artículo 115. Dispone también esta fracción que los Municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley, por lo cual son susceptibles de adquirir bienes y derechos, así como asumir obligaciones.

En la fracción IV, dispone que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará de los rendimientos de los bienes de su propiedad, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor. Percibirán los impuestos sobre la propiedad raíz y su tráfico jurídico.

Las mismas legislaturas locales 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.

El artículo 27 constitucional en su fracción VI dispone que, "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los sercios públicos."

Es necesario mencionar que antes de las reformas del 3 de febrero de 1983, la fracción II del artículo de referencia, disponía que los Municipios administrarían libremente su hacienda, la que se formaría con las contribuciones que señalaran las legislaturas de los Estados. Esta fracción, según nosotros, era aun más taxativa que la que rige actualmente, ya que esta última señala por lo menos que la hacienda de los Municipios se formarán de los rendimientos de los bienes de su propiedad y otros más, y anteriormente en una forma tajante se supeditaba a las contribuciones que señalaran las legislaturas locales.

Sin embargo y a pesar de lo anterior, creemos que es necesario dar aun más libertad al Municipio en ese sentido y asignarles directamente contribuciones e ingresos más bastos para poder administrar libremente su hacienda. Además de que es imperante que las legislaturas locales sesionen al respecto y adecuen sus legislaciones, lo más rápido posible, a los principios rectores del artículo 115 constitucional reformado recientemente.

El artículo 73 constitucional en su fracción XXIX, faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre una lista de materias que enumera, ordenando además que los Estados de la República participarán en el rendimiento que se obtenga por las contribuciones especiales sobre: energía

eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza, y ese rendimiento será en la proporción que la ley secundaria federal determine. "Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica."

Es necesario hacer nuevamente una reflexión acerca del problema de las facultades hacendarias del Municipio, y al respecto sostenemos que es imposible que en nuestro sistema político pueda haber un Municipio fuerte y libre, si de alguna manera está sujeto a la voluntad de la legislatura estatal.

El maestro Sergio Francisco de la Garza indica que para un mejor desarrollo económico y presupuestario en el país, entre los Municipios y su Estado, y entre éstos y la Federación existen vínculos de solidaridad. Las finanzas públicas de los tres organismos deben desarrollarse armónicamente con recíproco respeto, con apoyo y cooperación, sobre todo de los fuertes en beneficio del más débil que es el Municipio.

Considera dicho autor que sí es posible conciliar los intereses de los Estados y los Municipios para darles plena autonomía financiera y que es necesario definir campos independien-

tes de las finanzas públicas municipales y estatales, y aun establecer con algunas limitaciones un poder tributario municipal. (23)

Más duro en su crítica es el licenciado Emilio Margain Manautou, al concretar que el Municipio ha sido despojado, el Gobierno estatal le ha arrebatado bienes y funciones, no hay una descentralización hacendaria, sino centralización de recursos y atribuciones. Los Gobiernos Locales suplantando a los Municipios como ellos a su vez, han sido víctimas del Gobierno Federal, y la injerencia de esta última autoridad en la estatal, se ha proyectado en el campo municipal. (24)

Definitivamente la libertad económica del Municipio debería organizarse y garantizarse por medio de ingresos propios del mismo, que en un momento le permitiera cumplir con las facultades y atribuciones que le son otorgadas por nuestro Ordenamiento Fundamental, y veríamos como de esa manera podría realizarse plenamente la libertad económica: Tena comenta que Don Venustiano Carranza vislumbró esa libertad, en el mensaje que precedió al proyecto de reformas a la Constitución de 1857, donde el Primer Jefe señalaba:

<sup>23</sup> Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. México, Editorial Porrúa, S.A., 1979, p. 236.

<sup>24</sup> Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1976, p. 283.

"El Municipio independiente, que es sin disputa una de las - grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado -- los Gobernadores,..."(25)

(25) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. México, Editorial Porrúa S. A., 1967, p. 757.

### 3.5.2 Facultades Políticas.

Este conjunto de atribuciones de los Municipios está formado por las que se les atribuyen como primera autoridad política de la región, carácter que les reconoce la Norma Constitucional.

Referente al punto que ahora nos ocupa, el maestro Fraga dice: "Como primeras autoridades locales, los Ayuntamientos auxilian a las autoridades centrales en el cumplimiento de las disposiciones que a éstas interesa. Este auxilio lo prestan tratándose, por ejemplo, de la organización de las elecciones para poderes públicos del Estado o de la Federación para la integración de los jurados, para la aplicación y ejecución de leyes que dicta el Poder Central. ...

"Además, con su carácter de autoridad política, el Municipio es el encargado del mantenimiento del orden dentro de su jurisdicción territorial; de formular los reglamentos de gobierno y las actividades comerciales, industriales, culturales y de salubridad, etc., y de vigilar su cumplimiento." (26)

Dentro de las recientes reformas de naturaleza política aprobadas por el Poder Revisor de la Constitución entre diciembre de 1982 y febrero de 1983 que se han hecho al Municipio,

(26) Fraga, Gabino. Opus cit. pp. 211 y 212.

sobresale el último párrafo de la fracción VIII del artículo 115, mediante la cual el sistema electoral de la representación proporcional deberá utilizarse para la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios del País.

El objeto de la reforma de 5 de febrero de 1983, fue eliminar la referencia que el artículo 115 hacía a la población de los Municipios para la incorporación de la representación proporcional, con lo que este principio deberá regir ahora en todos los municipios del País. Recordar que anteriormente sólo ocurría en Municipios con más de trecientos mil habitantes.

Por todo lo expuesto en el subtema que precede, referente a las facultades hacendarias de los Municipios, sostenemos que si no existe en los mismos una plena libertad económica, no es factible una libertad de tipo político, porque como se sostuvo reiteradamente en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, sin libertad económica, el Municipio no puede gozar de su necesaria libertad política, que es el presupuesto de la democracia.

CAPITULO IV.

REFORMAS JURIDICAS SUBSTANCIA

CIALES PARA LA ESTRUCTURA Y

FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO

MEXICANO.

El precepto básico que otorga fisonomía a la organización municipal, es el artículo 115 constitucional.

Dicho artículo ha sufrido reformas substanciales muy importantes para la estructura y funcionamiento del Municipio Libre mexicano, en las siguientes fechas:

20 de agosto de 1928, 29 de abril de 1933, 8 de enero de -- 1943, 12 de febrero de 1947, 17 de octubre de 1953, 6 de febrero de 1976, 6 de diciembre de 1977 y 3 de febrero de 1983.

Las fechas antes citadas son de publicación del Diario Oficial de la Federación, donde aparecen las reformas y adiciones.

El 20 de agosto de 1928, el artículo 115 constitucional sufrió su primera reforma, en el párrafo cuarto de la fracción III, sin embargo, no atañe directamente a los Municipios sino a la integración de las legislaturas de los Estados, ya que se disminuyó el número de diputados de las mismas.

A once años de haberse promulgado la Constitución Federal - que nos rige, se hacía más necesaria la urgencia de promulgar los ordenamientos reglamentarios del artículo de referencia que hacerle reformas o adiciones al mismo.

El 29 de abril de 1933 se agregó un segundo párrafo a la --  
fracción I, fijándose normas para elección de Presidentes mu  
nicipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos. Esta -  
adición incorporó el principio revolucionario de la no ree--  
lección en el régimen municipal.

El 8 de enero de 1943, se amplió a seis años el período de -  
gestión de los Gobernadores Constitucionales.

El 12 de febrero de 1947, se añadió a la fracción I, un pá--  
rrafo que otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser vo--  
tada en las elecciones municipales, en igualdad de condicio--  
nes que los varones.

El 17 de octubre de 1953, se suprimió el párrafo a que hace--  
mos alusión en el punto anterior, al reconocerles, nuestra -  
Carta Magna, la ciudadanía plena.

El 6 de febrero de 1976, se adicionaron las fracciones IV y  
V; estas disposiciones son relativas a centros urbanos.

El 6 de diciembre de 1977, se añadió a la fracción III un pá--  
rrafo que obligaba a las legislaturas locales de introducir  
en su composición el sistema de diputados de minoría y el -  
principio de representación proporcional en la elección de -  
los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de -

trecientas mil o más habitantes.

El 3 de febrero de 1985, se efectuaron reformas y adiciones de fondo para la estructuración y mejor funcionamiento del Municipio en México, las cuales veremos con más detalle en el subtema 4.3 de este trabajo.

#### 4.1 Origen y Reformas al Artículo 115 Constitucional.

El movimiento político social de 1910, desplegó la bandera - de la autonomía municipal que fue incluida como principio basico en los Planes de San Luis y de Guadalupe.

Desde el 3 de octubre de 1914, Don Venustiano Carranza abordó directamente el problema municipal en un mensaje que substancialmente decía: las reformas políticas y sociales que -- considero como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica, se encuentran en el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la divi--sión política de los Estados y como principio y enseñanza de las prácticas democráticas.

El 12 de diciembre de 1914, Carranza expide un decreto con - algunas adiciones al Plan de Guadalupe, y en su artículo se--gundo señalaba que: se expedirá y pondrá en vigor, durante - la lucha las leyes y disposiciones que satisfagan las necesidades económicas, sociales y políticas del país entre ellas el establecimiento de la libertad municipal como institución elevada al rango constitucional.

El decreto de 26 de diciembre de 1914 se le conoce como "Ley del Municipio Libre" y se refería a la libertad municipal. -

Es un antecedente del actual artículo 115, y reconoció a los Municipios, ser la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía que no tenían bajo la tutela de los prefectos y jefes políticos. Este decreto reformó al artículo 109 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857.

Se debe a Venustiano Carranza la preocupación de llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal. Aquí cabe la pregunta de que si desde el punto de vista jurídico, el señor Carranza estaba o no, facultado para realizar reformas a la Constitución de 1857, entonces vigente, y a este respecto se afirma que dicho ordenamiento establecía la manera de realizar esas reformas y, habría sido preciso convocar a elecciones generales para que una vez constituidos los tres poderes, presentara el Ejecutivo al Congreso de la Unión uno a uno los proyectos de reformas para que aprobados por el Congreso fuesen enviadas a las legislaturas locales, y hasta que la mayoría de éstos dieran su aprobación podrían considerarse como reformas constitucionales. Sin embargo, como era previsible, este sistema no era aceptable si se querían en verdad realizar tales reformas, ya que la situación política del país no permitía ajustarse al procedimiento legislativo.

Por lo que concluimos que Carranza violó el procedimiento establecido en la Constitución del 57, utilizando un ilegal método para la creación de la Constitución que nos rige, es decir, el derecho positivo no puede reconocer el derecho a la revolución.

Don Venustiano Carranza como encargado del Poder Ejecutivo -

del país, convocó al Congreso Constituyente el 14 de septiembre de 1916, quedando instalada esa reunión el primero de diciembre del mismo año.

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal. Así quedó de manifiesto cuando se dijo, respecto al proyecto del Primer Jefe, que el establecimiento del Municipio Libre era la cuestión más importante y la gran novedad respecto a la Constitución de 1857.

El 24 de enero de 1917 se sometió para su discusión el proyecto del artículo 115 constitucional, cuya primera fracción no fue motivo de debate reservándose para su votación.

La segunda fracción del primer dictamen propuesto ante la asamblea constituyente, fue la única parte más discutida y debatida por los diputados de ese Congreso, tenía la siguiente idea: Los Municipios administrarán libremente su hacienda y recaudarán todos los impuestos contribuyendo a los gastos públicos del Estado en los términos que señalen la legislatura local, los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir lo correspondiente al Estado y para vigilar la contabilidad de los Municipios. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia en los términos que dis

ponga la ley.

Nunca dudó el Congreso Constituyente sobre la conveniencia de otorgar al Municipio su libertad política, sólo que para ésto era necesario dotarlo de recursos propios que vinieran a darle también autonomía económica, pues de no ser así, no sería posible que existiera aquella. En este punto giró la discusión más fuerte, dividiendo y desorientando a la asamblea constituyente.

La forma en que se propuso el citado dictamen era inadecuado ya que dejar en manos de los Municipios la recaudación de todos los impuestos, se subordinaba la administración del Estado a la recaudación independiente de cada uno de los Municipios. Esta cuestión agravada con la intervención de inspectores y con la inusitada competencia que se atribuía a la Suprema Corte, suscitó una de las más fuertes oposiciones durante el Congreso. En la sesión del 25 de enero de 1917, se sometió para su votación la fracción II del primer dictamen, habiéndose desechado por 110 votos por la negativa y 35 por la afirmativa.

En la sesión nocturna del 30 de enero del mismo año, los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara propusieron a debate su voto particular sobre la segunda fracción del primer dictamen, del artículo 115. Alegaban para presentar ese voto --

que habiendo escuchado las opiniones e interpretando el sentir de la asamblea, proponían como solución el siguiente proyecto: Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado 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 respectiva.

El diputado Calderón expuso que en ninguno de los dos dictámenes se había interpretado el espíritu que los animaba y en virtud de lo importante del asunto, proponía que se aplazase el debate. El General Jara, en cambio, exhortó a los constituyentes a fin de que no abandonaran el recinto, hasta no haber concluido todos los trabajos de la Constitución, sin dejar alguno pendiente.

Varios diputados presentaron una moción suspensiva, con el objeto de que el debate sobre la fracción II del artículo 115, se aplazase para el día siguiente; decían que al principio de la sesión se dijo que el artículo 115 y la fracción II se discutiría al día siguiente y no se tiene ya tiempo para estudiar este punto tan importante.

También el diputado Calderón suplicó nuevamente a los consti

tuyentes, que aplazaran la discusión de ese dictamen para la tarde de ese mismo día o para la hora que quisieran, con el fin de estudiar dicho dictamen.

La Asamblea no tomó en cuenta dichas mociones y a pesar de lo avanzado de la hora, prosiguió el debate; algunos diputados adujeron que estaban en sesión permanente, ésto a pesar de que eran las dos de la mañana del 31 de enero de 1917.

De esta manera se forjaba la fracción segunda del precepto constitucional que consagraría con sus deficiencias la libertad del Municipio mexicano.

Las múltiples discusiones habidas durante el Congreso, trajeron como consecuencia el cansancio físico e intelectual de los constituyentes, quienes desde antes de que se discutiera la fracción II del artículo que nos ocupa, ya estaban demasiado agotados.

Cuando le tocó el turno a la fracción mencionada, la confusión reinaba entre los congresistas y una vez retirado el voto particular propuesto por Medina y Jara, nadie hizo referencia al dictamen de Paulino Nachorro y Arturo Méndez, quienes proponían como solución entre las muchas que se presentaron, la clasificación de los ingresos que debían corresponder al Municipio, y en caso de conflicto entre el Ejecutivo y aquél, resolvería la legislatura, y si surgía entre és-

ta y el Municipio resolvería el Tribunal Superior.

'El último diputado que tomó la palabra en aquella sesión fue el C. Ugarte quien, sintetizando su pensamiento, señalaba que una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creando en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar la fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del Municipio, pero ha dicho el diputado Calderón con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los Ayuntamientos, porque eso sería en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materia administrativa, hacendaria y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al General Jara, y esto es hacer, un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de los problemas que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde, que él ha sido diputado al Congreso de la Unión, pero no ha sido diputado a algún Congreso local; yo si he sido, más no cuando había Municipio Libre, sino cuando tenía todavía encima el odioso cargo del Jefe Político; tenía, digo, la facultad de proponer sus presupuestos a la legislatura del Estado, incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir

esos presupuestos y los de todos los servicios que debía -- atender. Ahora que se creó el Municipio Libre no vamos a qui -- tar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el Municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los Municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales y tiene que aceptarlas también el - poder ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas le- -- yes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algu- -- nos diputados han querido de la mejor manera satisfacer el - deseo de la comisión para no dejar el hueco de la fracción - primera a la tercera, en que consta la invocación que con - muy loable propósito se introdujo, han pensado, que la frac- -- ción segunda del artículo 115 quede, no como lo propone la - comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictá -- menes ya desechados, sino en los siguientes términos: Los Mu -- nicipios 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 sus necesidades.

La proposición del Diputado Ugarte fue llevada a votación, - lográndese por consiguiente su aprobación y aceptación con - 88 votos contra 62, no sin antes haber pedido permiso por la Comisión y los autores del voto particular ante los diputados para retirar el referido voto particular.

Con el fin de aceptar el proyecto del Primer Jefe, se plantearon las más variadas y diversas soluciones en relación a la autonomía municipal. Dos fueron las que aparentemente daban la solución; la del primer dictamen, que hacía partícipe al Estado de los ingresos del Municipio, y la aprobada al fin que hacía al Municipio partícipe de los ingresos del Estado. Ambos adolecieron del mismo error, que era el no señalar específicamente y en forma clara las fuentes impositivas que correspondían al organismo municipal. Nadie pudo advertir que el camino indicado que se debía seguir, era el del segundo dictamen, mismo que sus autores no lograron defender.

De ese modo la autonomía financiera y la libertad municipal, quedaron a merced de la legislatura local, que de acuerdo con su conveniencia política puede aumentar o disminuir los recursos municipales.

En virtud de que el foco de atención en lo referente al Municipio, estuvo dirigido a su situación financiera, se dejó a lado un punto de capital importancia para el mismo organismo que fue: la manera de resolver los conflictos de éste con las autoridades del Estado. Desgraciadamente debido al cansancio de la asamblea, ésta olvidó las defensas del Municipio frente al Estado, a través de un sistema que garantizara precisamente su libertad.

Fue así como al plasmarse en nuestra Carta Magna el artículo 115, se incurrió en varios defectos como los antes vistos, - en donde la mayor parte de los Estados han aprovechado para coartar en sus Constituciones locales, la libertad municipal: este es por carecer de una hacienda pública debidamente reglamentada y por supuesto de una competencia que resuelva -- cuando sea necesario sus conflictos.<sup>(27)</sup>

Después de esta netamente parte histórica, que narra la génesis del artículo 115 constitucional, es necesario dejar establecida la forma en que quedó redactado finalmente el artículo que nos ocupa, en nuestro Ordenamiento fundamental:

"Los Estados adoptarían, 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 legis-

(27) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. México, Secretaría de Gobernación, 1917, v. II.

laturas 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.

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

"Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de seis años.

"Son aplicables a los gobernadores substitutos e interinos, las prohibiciones del artículo 83.

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

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

"Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vejez no menor de cinco años, inmediatamente anterior al día de la elección." (27.1)

A continuación haremos referencia a las reformas substanciales que el precepto que nos ocupa a tenido.

(27.1) Diario Oficial de la Federación, del 15 de febrero de 1917, p. 14.

A la fracción I se le adicionó un párrafo que señalaba la no reelección de las autoridades municipales, el 29 de abril de 1933, y quedó en los siguientes términos: "Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por 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 período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato, como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio."

Más tarde, en la época en que Miguel Alemán Valdés era Presidente de México, con fecha 12 de febrero de 1947, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la siguiente adición a la fracción I: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas."

Con fecha 7 de octubre de 1953, se suprimió el párrafo anterior.

Posteriormente, durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Alvarez, el 6 de febrero de 1976, se publicó en el Diario Oficial las fracciones IV y V que se adicionaron al artículo que nos ocupa, mismas que textualmente señalan:

"IV. Los Estados y los Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia.

"V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y condicionada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia."

Fue muy interesante y muy oportuna esta última adición que se comenta, toda vez que había lugares geográficos en la época de dicha adición que se confundían totalmente con una sola zona poblacional, como era el caso por ejemplo del rumbo de Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, que por ser zona industrial, los Municipios respectivos tenían que regular conjuntamente su desarrollo.

El artículo en cuestión fue adicionado con José López Portillo, según decreto publicado en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977. Esta adición fue a la fracción III que a la letra dice: "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 de elección de los Ayuntamientos de los Municipios - - - -"

cuya población sea de trescientos mil o más habitantes."

El 3 de febrero de 1983, se reformó y adicionó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. El precepto antes referido se respecta tal y como estaba redactado hasta la primera fracción, quedando lo adicionado y reformado de la siguiente manera: ... "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 celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

"Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuer

do con las bases normativas que deberán establecer las Legis-  
laturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobier-  
no y los reglamentos, circulares y disposiciones administra-  
tivas de observancia general dentro de sus respectivas juris-  
dicciones.

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

"a) Agua potable y alcantarillado.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

"g) Calles, parques y jardines.

"h) Seguridad pública y tránsito, e

"i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según  
las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Muni-  
cipios, 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 pú-  
blicos que les corresponda.

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la  
cual se formará de los rendimientos de los bienes que les -  
pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos

que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

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

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

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

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

"VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su

encargo más de seis años.

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

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

"Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

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

"b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

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

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y

no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

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

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

"IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior." (28)

(28) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Imp. en Talleres Gráficos de la Nación, [México], 1985, pp. 119 a 123.

#### 4.2 Vigencia Constitucional del Artículo 115.

En efecto, mediante esta disposición nuestro Ordenamiento fundamental señala el régimen político que deberán adoptar las Entidades Federativas del país.

Instituye al Municipio Libre como la base de la división territorial, organización política y administrativa de los Estados de la Federación. Recordemos que en los términos del artículo 40 constitucional, la República Mexicana está integrada por Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. En el artículo 115, del mismo Ordenamiento, se señala que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Según este precepto, los Estados que forman la Federación están facultados para otorgarse libremente su propia Constitución Política y sus leyes reglamentarias, sin más limitación que las materias y facultades que en forma expresa la Constitución Federal reserva a los órganos y funcionarios de la Federación.

No obstante que el artículo en comentario establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, tal libertad, como ya ha sido señalado anteriormente, es relativa, ya que parte de su patrimonio lo forman las contribuciones que le señalan las legislaturas, a pesar que la fracción IV del artículo 115 le enumera algunas contribuciones específicamente --

mismas que nosotros consideramos insuficientes para su autonomía hacendaria.

Sin embargo los Municipios gozan de personalidad jurídica propia, lo que significa que son sujetos de derechos y obligaciones, lo cual los convierte en personas morales aptos para contraer compromisos de carácter económico y tener facultades para administrarse.

Es necesario dejar establecido que en lo que se refiere a las atribuciones y funcionamiento de los órganos fundamentales de todo Estado, Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se establece que, el Ejecutivo estatal se deposita en la persona del gobernador, cuya elección y facultades se encuentran reglamentadas en la Constitución Federal y en cada Constitución local. A los gobernadores se les aplican las mismas reglas y requisitos que al Presidente de la República.

El Poder Legislativo estatal se encuentra integrado en forma unicameral, o sea, cuentan con sólo la Cámara de Diputados. Son aplicables a este respecto los mismos principios establecidos en la Constitución Federal para la elección directa de dichos representantes populares.

En el artículo 115 que nos ocupa, se especifican áreas de aplicación de contribuciones que se reservan a los Municipios,

como son las relativas a la propiedad inmobiliaria, modos de adquirir o comerciar inmuebles, y al cobro de servicios públicos prestados por el mismo. Se le reconocen facultades reglamentarias en materia de policía y buen gobierno. Se des~~glo~~san otras facultades como las concernientes a la aprobación de sus presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles; formulación, aprobación y administración de sus - planes de desarrollo urbano; otorgamiento de licencias para construcción, regularización de la tenencia de la tierra urbana, creación de zonas de reservas ecológicas. Se detallan los servicios públicos cuya prestación por lo general corresponden a los Municipios.

Como es de verse en la actualidad, los Municipios cuentan con muchas más facilidades para lograr su pleno desarrollo integral, solo que para lograrlo es necesaria la participación - activa, tanto de la ciudadanía en general como de las autoridades respectivas en hacer cumplir con esas disposiciones.

A pesar de todo esto, consideramos que la autonomía municipal aun no es plena, toda vez que se conceden atribuciones a los Congresos locales para suspender o desconocer Ayuntamientos, con el requisito de el voto de las dos terceras partes de los mismos, cuando se hayan acaecido las pruebas necesarias y por alguna de las causas que la ley prevenga.

Se señalan determinadas fuentes tributarias a favor del Muni

cipio, pero hay una indefinición legal a nivel constitucio--  
nal en cuanto al derecho de éstos en las participaciones fe--  
derales o estatales, quedando en consecuencia supeditados a  
las autorizaciones o asignaciones de las legislaturas loca--  
les, y éstas a su vez a los acuerdos celebrados internamente  
en el Ejecutivo Federal.

De acuerdo al precepto en estudio, todos los Ayuntamientos -  
estarán integrados también por regidores de representación -  
proporcional, lo cual mejora definitivamente la democracia -  
del Poder Público. El mando de la fuerza pública en la sede  
de los Poderes del Estado, queda a cargo del gobernador, y n-  
o se prohíbe expresamente a esta autoridad ejercer el mando  
en el resto de los Municipios del Estado, lo que las leyes -  
locales con frecuencia permiten en demérito también de la au-  
tonomía municipal.

Las relaciones laborales entre el Municipio y sus trabajado--  
res se regirán por la ley que expida la legislatura local de  
la Entidad Federativa con base en lo dispuesto en el artícu--  
lo 123 constitucional, lo cual viene a favorecer a miles de  
trabajadores que durante años estuvieron laborando sin dere--  
chos que como empleados les correspondían.

#### 4.3 Comentarios a las Actuales Reformas del Artículo 115.

Con las reformas y adiciones al precepto que nos ocupa, de fecha 3 de febrero de 1983, se trata de vitalizar la autoridad que mantiene un contacto directo con la comunidad, con sus problemas y con sus demandas. El espíritu de las reformas mantiene la voluntad de fortalecer al Municipio, financieramente, política y administrativamente.

Con estas reformas y adiciones se desea reafirmar la personalidad jurídica del Municipio Libre y se otorga jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio. Se modifica el régimen financiero de los Municipios al determinar los ingresos que les corresponde: de esta forma supera la limitación económica de que adolecía esta institución, y que había entorpecido sus posibilidades de desarrollo político, conforme a un criterio de autonomía democrática. Se le proporcionan facultades para efectuar tareas de planeación, como la formulación de planes y programas de desarrollo urbano, el control de los usos del suelo, regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales: de esta forma se auspicia la responsabilidad de las autoridades municipales en los procesos de urbanización en cada caso que se vayan produciendo. Se especifican los servicios públicos a cargo del Municipio y sobre los cuales tendrán ingresos propios, señalándose los mismos claramente, y las demás contribucio-

nes que determinen las legislaturas locales; en virtud de que las características del desarrollo municipal varían en los -- múltiples Municipios del país, se dejó abierta la opción para que otros de los servicios señalados puedan prestarse con el arreglo de las autoridades estatales, con lo cual se evita -- convertir el progreso municipal en un pretexto para ahogar a los Municipios que no puedan asumir responsabilidades que excedan a sus capacidades.

Otra de las reformas admite la posibilidad de que los Municipios y Estados celebren acuerdos para coordinar esfuerzos para la eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponde: con ésto se desea romper la dependencia de las autoridades municipales con las estatales y a superar el aislamiento que existe entre los propios Municipios.

Los órganos municipales podrán expedir y aplicar su propio bando de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas relativas a su jurisdicción: de esta manera se supera la laguna constitucional existente, como consecuencia de la cual no había fundamento que legitimara la actividad reglamentaria de los Ayuntamientos.

Con las reformas se logra que la integración de los órganos municipales sea por voluntad popular y con base en la evolu-

ción de nuestro sistema electoral.

Definitivamente el actual sexenio adoptó medidas que apuntan a descentralizar y democratizar la vida del Municipio, quien debe ser considerado como la célula de la democracia.

Con estas reformas y adiciones se estableció el fundamento para la suspensión de Ayuntamientos, y para la declaración de que han desaparecido, suspendido o revocado el mandato dado a algunos de sus integrantes. Esto nació con motivo de que algunas Constituciones locales, regulaban de distintas formas los procedimientos para la suspensión de Ayuntamientos o de algunos de sus miembros, y para la declaración de desaparición del Ayuntamiento en su conjunto. Esta reforma quedó establecida en el último párrafo de la fracción VIII, mediante la cual el sistema electoral de la representación proporcional deberá utilizarse para la elección de Ayuntamientos de todos los Municipios del país: así se quiere contar con representantes de corrientes políticas minoritarias al nivel de las asambleas representativas municipales.

Comentario atinado, por lo que respecta a la representación proporcional es el emitido por el Licenciado Jorge Madrazo, quien expone: El ensanchar las posibilidades de integración plural al nivel básico de gobierno fue calurosamente bienvenido, reflejando el espíritu democrático de sus promotores. El debate parlamentario ni aun los grupos que votaron en con

tra de la iniciativa cuestionaron en su esencia esta declaración, como resulta por toda obviedad, pues eran ellos a quienes se abrían más amplias y mejores canales de participación de política.

Otro problema que se planteó a los Estados, fue el método para utilizar la representación proporcional, ya que la reforma de 1985 no precisó la forma de aplicación de este sistema electoral, sino que sólo formó el criterio de número de población, por lo que es probable que las Entidades Federativas continúen aplicando las fórmulas que ya han establecido. Es necesario aclarar que, nunca la representación proporcional se aplicó para elegir a toda la planilla, pues ello hubiera supuesto que la designación de quienes ocuparían los puestos de Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos y otros cargos más, en su caso, no se podría saber de antemano, sino que después de hecha la elección del órgano sin postulación de cargo, la designación de posiciones dentro del Ayuntamiento se tendría que hacer por los propios municipes electos. Considerando que esta alternativa fue descartada, se decidió por unanimidad que la representación se aplicara sólo con respecto de los cargos colegiados del Ayunmiento, es decir, de los regidores. (29)

(29) Madrazo, Jorge. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Legislación y Jurisprudencia. Gaceta Informativa. [México], U.N.A.M., sep-dic. 1983, v. 12, pp. 1274 a 1276.

En calidad de comentario diremos que, esta ampliación de foros de lucha política ha dado como resultado en varios Municipios, que haya una mayor participación ciudadana en los debates políticos.

Con las reformas y adiciones a que nos hemos referido hay otras que definen las relaciones laborales entre los Municipios y sus trabajadores, ya que éstas no estaban definidas y no había bases para proteger laboralmente a estos empleados públicos: se estableció que las legislaturas locales deberán expedir las disposiciones aplicables conforme al artículo 125 constitucional.

Sería muy utópico por nuestra parte pensar que las reformas que se comentan modificarán automáticamente la realidad municipal. El peso de la responsabilidad de acatarlas recae en los Congresos locales, esperamos que esos poderes las adopten con el mismo espíritu de apertura democrática que animó a sus promotores.

Ojalá que la norma jurídica que nos ocupa y que ahora se comenta, surta efectivamente los fines y objetivos para los que ha sido creada, solicitando a los miembros integrantes -

de los Ayuntamientos actuales y a la comunidad integrante de cada uno de los Municipios de nuestro país su más sólida cooperación para cumplir el objetivo que persigue la reforma al artículo 115 constitucional.

José Francisco Ruiz Massieu, en un artículo publicado en el periódico El Día, revisa y comenta los principales cambios - que encierra el artículo en estudio, y los sintetiza en siete incisos que son los siguientes:

1.- Aspecto Institucional: el artículo original no prevía -- una mecánica para sustituir o complementar a los Ayuntamientos en caso de desintegración total o parcial y ésto dió pie a que con fundamento en disposiciones antidemocráticas, los - gobernadores o las legislaturas, lamentablemente subordinadas ésta a los propósitos políticos de aquellos, burlaran la voluntad popular, destituyendo o sustituyendo a los Ayuntamientos y relegando a los ediles suplentes. Así la nueva - fracción I, aporta soluciones más viables.

2.- Facultades Reglamentarias: a pesar de que una decisión - política fundamental impide que los Ayuntamientos esten re-vestidos de facultades legislativas, ello no es óbice para - que sí las posean de carácter reglamentario, como lo señala la nueva fracción II. Esta innovación constitucional acabará con tres vicios dañosos; la expedición de reglamentos muni

pales "autónomos" que violentan el principio de la jerarquía de las normas; la aprobación de los bandos y reglamentos municipales por parte de los gobernadores; y la emisión por -- los Presidentes Municipales (no por Ayuntamientos) de ordenamientos reglamentarios que afectan la esfera de los particulares.

3.- Competencia Mínima: la fracción III establece la competencia mínima de la autoridad municipal y previene que las legislaturas, con base en el desarrollo y condiciones específicas de los Municipios, la amplíen. Para evitar que el señalamiento de una competencia mínima desarticule la mecánica del Poder local, el Poder Revisor previó que los Estados, conforme a lo que la ley defina, concurren con los Municipios en la prestación de servicios públicos. El párrafo final de la fracción contiene un cambio novedoso, si bien ya estaba contemplado en algunas Constituciones locales; la llamada "sindicación municipal", que, según este autor, empieza a dar -- buenos frutos en Francia. Este párrafo no da pie a personas morales de derecho público que suplanten a las instituciones constitucionales y se configuren como autoridades intermedias.

4.- Competencia Tributaria: la fracción IV enuncia las fuentes tributarias municipales, sin perjuicio de las demás que

le confíen las leyes y convenios. Para proteger los fondos - fiscales se prohíbe que se otorguen exenciones o subsidios. Esta adición contempla que los Municipios convengan con los Estados en que éstos administren sus contribuciones (es decir, les presten servicios de recaudación), considerando que un número significativo de ellos carece de capacidad técnica para hacerlo directamente.

5.- Reforma Política: Es vigoroso este cambio al disponer -- que con sujeción a la legislación local, todos los Ayunta- - mientos se elegirán ajustándose al principio de representa- - ción proporcional. Esto servirá de acicate para la competen- - cia electoral en la vida municipal y democratizará la ges- - tión de los Ayuntamientos.

6.- Relaciones Laborales: ni en 1917, ni cuando se adicionó el artículo 123 constitucional con el apartado "B", se definió las bases para proteger laboralmente a los servidores públicos del Municipio. Ante esta laguna, todos los Estados expidieron leyes del servicio civil que otorgaban ciertas ga rantías laborales a los empleados municipales e institúan - órganos jurisdiccionales para la resolución de las controver - sias; su constitucionalidad se argumentaba en que en reali- - dad se trataba de ordenamientos de derecho administrativo. - La iniciativa del Ejecutivo fue mejorada en el Senado, ya -- dicha iniciativa reconocía que se trataba de "relaciones de

trabajo", por lo que debían caer a la jurisdicción federal, indicaba que se regirían por las leyes que con base en sus Constituciones expidieran las legislaturas, y la Cámara de Senadores sustituyó la propuesta señalando que esas leyes - se basarían en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias.

7.- Coordinación de Competencias: la última fracción (X), - captura y concede el mayor rango normativo a los convenios de coordinación.<sup>(30)</sup>

Estamos de acuerdo con el autor del artículo anterior al señalar que los avances que representa el nuevo artículo 115-constitucional contribuirán a la reivindicación del Municipio, pero éste no será rescatado sólo con la reforma, ya - que es probable que las fuerzas políticas locales, la inercia centralizadora y problemas de hecho, conspiren para que sus disposiciones no se cumplan cabalmente.

(30) Ruiz Massieu, José Francisco. El Nuevo Artículo 115, en el periódico El Día, México, 11 noviembre 1983. p. 12.

#### 4.4 El Pensamiento Municipalista del Licenciado Miguel de - La Madrid Hurtado.

El actual Presidente constitucional de los Estados Unidos Me  
xicanos, considera como básico, para que este país salga ade  
lante de la crisis por la que atraviesa, la redistribución -  
del poder, la descentralización y la democratización. Y una  
acción concreta de estas tres posturas políticas para el pro  
ceso de cambio, según él, debe darse a través del Municipio,  
ya que argumenta que es la organización que en México puede  
ser la clave del poder redistribuido hacia el territorio y -  
hacia la totalidad de la población. Lo considera como la co-  
munidad social que posee territorio y capacidad política, ju  
rídica y administrativa, apto para la distribución del poder  
y para cumplir con la gran tarea nacional.

Como un reclamo nacional surgido en virtud de la intensa con  
sulta popular realizada durante el año 1982, el Presidente -  
de la República vió necesaria la descentralización de la vi-  
da nacional, fundándose en el ejercicio pleno del Municipio  
Libre.

Por nuestra parte sostenemos que el fortalecimiento munici-  
pal no es un problema meramente regional, sino nacional. Los  
Municipios por su directo contacto con la población, consti-  
tuyen las auténticas escuelas de la democracia, y sólo se lo

gra su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la cúspide constitucional los atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Consideramos que las conquistas revolucionarias, encuadradas en materia agraria y laboral han rebasado a la de la libertad municipal, por lo que creemos que el proceso de cambio del país en verdad requería la actualización de la Constitución para que el órgano municipal recuperara las notas políticas y económicas que deberían corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que de esa manera se supere el centralismo de que se adolece, y los ciudadanos se reencontraran con sus Municipios.

Creemos que es necesario dejar la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales para que éstas contengan las normas correspondientes a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada Estado de la República.

A continuación daremos ideas sustentadas por el Licenciado de la Madrid, en una de sus siete tesis fundamentales de su campaña como candidato por el Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos:

La descentralización de la vida nacional exige un proceso -- profundo ordenado y eficaz de revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios, éste -- proceso persigue como fin, analizar las atribuciones y facultades de las autoridades federales, locales y municipales, - para saber cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional. "La redistribución de competencias devolverá al Municipio -- aquellas atribuciones relacionadas con su función primordial: "el gobierno directo de la comunidad básica." El fenómeno dañino de la centralización es agudo en los Estados y obra detrimento de los Municipios.

El candidato postulaba que era necesario clasificar a los Municipios para identificar sus diversas características. La mayoría de las Entidades Federativas del país, están integradas por Municipios de todas las categorías, lo cual obligaba a modular las políticas y los programas de fortalecimiento, de acuerdo con los grupos correspondientes, distinguiendo -- los rurales, los urbanos y los metropolitanos. Para algunos Estados, la fragmentación municipal excesiva es un gran dilema, ya que cinco Entidades concentran a más de la mitad del número total de los Municipios del país, diez Estados reúnen a tres cuartas partes de los mismos.

Creó necesario que los Municipios dispusieran de facultades

legales y de solvencia financiera; la capacitación administrativa de los funcionarios municipales, en el marco de un servicio civil de carrera, es la piedra angular para romper el círculo de la insuficiencia que tienen muchos de nuestros Ayuntamientos. (31)

Nosotros consideramos que la descentralización política y administrativa debe darse también en el seno de los Municipios de gran densidad demográfica o de mucha extensión territorial. El gobierno municipal, desde nuestro punto de vista, es el más cercano a los intereses de la población, y por lo tanto, Municipio Libre significa auténtico gobierno por la comunidad.

En lo particular, como miembro del Partido Revolucionario Institucional, considero que las reformas a este partido político, deben encontrar nuevas pautas de actuación que amplíen el margen de autonomía de las decisiones políticas de los habitantes de las comunidades municipales, esto con el fin de fortalecer la vida democrática de la organización priista con los mejores instrumentos democráticos internos al nivel de la comunidad; por ejemplo se podrían crear "cuadros" políticos en todos los Municipios del país, detectando perso

(31) Partido Revolucionario Institucional. Nacionalismo Revolucionario. Siete Tesis Fundamentales de Campaña. [México], Edición de la Secretaría de Información y Propaganda, Comité Ejecutivo Nacional del P.R.I., 1982, pp. 72 a 74.

nas conscientes y politicadas con el acontecer priista, creando organizaciones políticas. Otro aspecto que considero oportuno, es el de convocar a foros de debate político con los partidos y organizaciones opositoras, y a dichos foros enviar a militantes priistas jóvenes para que vayan tomando experiencia. También considero que sería benéfico que la tarea del militante político priista no sea sólo en ocasiones coyunturales, en vísperas de la elección de diputados, senadores o del Presidente de la República, sino que esa militancia activa sea en todo tiempo y lugar.

Las ideas concernientes al Municipio, del Licenciado Miguel De la Madrid, principalmente las referentes a las de la exposición de motivos de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional quedaron asentadas en dicho artículo, por decreto publicado el 3 de febrero de 1983. Todos los postulados de redistribución de competencias con el fin de lograr la descentralización de la vida nacional, que sustentó en su campaña como candidato a la presidencia, quedaron sintetizadas en la exposición antes referida, y, es justo reconocer que en la actualidad muchos municipios del país ya se han ajustado a los objetivos que se fijaron en dichas reformas y adiciones, pero también hay que decir que, la descentralización de competencias entre Federación, Estados y Municipios es un proceso difícil y lento, por lo cual tendremos más tiempo para ver el fin primordial que se propuso nuestro Presidente Constitucional.

CAPITULO

V

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Municipio es una forma de descentralización para la organización de la vida en común, para la realización de los servicios públicos de la comunidad. Esta Institución la constituye un grupo de personas ubicadas en un determinado territorio organizadas administrativa y jurídicamente, además de tener una organización política para satisfacer necesidades de la relación de vecindad.

SEGUNDA. Los nahuas llamaron Calpulli a grupos organizados administrativa y políticamente que existían entre las diversas unidades étnicas que vivían en nuestro territorio como los Mayas y los Aztecas, por lo que se puede decir que esta denominación equivale al Municipio entre nuestros antepasados, toda vez que contienen dos elementos fundamentales que acercan a la idea actual de Municipio, como son: uno de carácter biológico, determinado por vínculos de parentesco y otro geográfico, delimitado por el territorio ocupado por los miembros del Calpulli.

TERCERA. Los Ayuntamientos o Cabildos municipales, fueron los pioneros del movimiento de independencia en nuestro país, toda vez que éstos eran la base de la política española y estaban en manos de la oligarquía criolla. Fueron dos principios los que decidieron la lucha por la separación de la Corona española, el de la soberanía popular, para pedir que asuntos de cierta importancia se consultaran con los súbditos del reino y con los naturales, a través de juntas y con participación de los Ayuntamientos, y el de la soberanía nacional, asumida

por el impedimento del Rey de España, después de ser derrocado, y representada por las autoridades reunidas en los Municipios.

CUARTA. Hasta mediados del siglo XIX, la política de tipo local fue controversia entre las tendencias conservadora de carácter centralista y la liberal con fisonomía federalista; la primera daba jerarquía al sistema de autoridad y suprimía la organización electiva de los Ayuntamientos, la segunda, proponía que los Ayuntamientos se integraran por elección popular.

QUINTA. Municipio en nuestro país encuadra en la forma de organismo descentralizado por región o territorial, ya que es de carácter público creado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con fundamento en el artículo 115 de la Constitución General de la República, reglamentado por leyes orgánicas expedidas por las Legislaturas locales, y para sufragar las necesidades del conglomerado social asentado en cierta área geográfica.

SEXTA. Las principales atribuciones o facultades del Municipio son; hacendarias, administrativas y políticas. Uno de los objetivos prioritarios que contiene el espíritu de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional del tres de febrero de 1983, es precisamente fortalecer al Municipio: financiera, política y administrativamente, estas reformas representan una clara redistribución de competencias.

SEPTIMA. Con las reformas y adiciones ya señaladas, se reafirma la personalidad jurídica del Municipio Libre, otorgando jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio, se modifica el régimen financiero de los Municipios al determinar los ingresos que les corresponde y esta superación a la limitación económica dará vía libre a sus posibilidades de desarrollo político; se le proporciona facultades para desarrollar trabajos de planeación urbana; se enumeran servicios públicos a cargo del Municipio; se tiene posibilidad de que los Estados y Municipios celebren convenios para mejor prestación de servicios; se tiene la posibilidad de expedir y aplicar su propio bando de policía y buen gobierno; se fundamenta la suspensión de Ayuntamientos y la declaración de que han desaparecido, suspendido o revocado el nombramiento o mandato dado a alguno de sus integrantes; se deberá usar el sistema electoral de la representación proporcional, para la elección de Ayuntamientos; definen las relaciones laborales entre el Municipio y sus empleados.

OCTAVA. Nuestro actual Presidente Constitucional, postula como medidas para que el país salga adelante de la crisis por la que atraviesa; la redistribución de la riqueza, la descen

tralización administrativa y la democratización, y en estas condiciones considera a esta organización como la que tiene más posibilidades de lograr esos cambios en el territorio nacional y en la totalidad de la población; para lograr tal fin cree necesario clasificar a los Municipios, distinguiendo a los rurales, los urbanos y los metropolitanos, lo que lograría modular las políticas y los programas de fortalecimiento del mismo. Considera al Municipio como una escuela de la democracia con motivo de su directo contacto con la población.

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

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.
- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.
- Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. t. II. México, Editorial Polis, 1938.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.
- García Pelayo y Gross, Ramón. Diccionario Pequeño Larousse. Barcelona, Editorial Noguer, 1975.
- Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.
- González Luna, Efraín. El Municipio Mexicano y Otros Ensayos. - México, Editorial Jus, 1974.
- Madrazo, Jorge. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Legislación y Jurisprudencia. Gaceta Informativa. V. 12. (México), - U.N.A.M., sep-dic. 1983.
- Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1976.
- Martínez Vera, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo.

México, Editorial Banca y Comercio, S. A., 1977.

Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. México, - - - U.N.A.M., 1983.

Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. México, U.N.A.M., 1955.

Partido Revolucionario Institucional. Nacionalismo Revolucionario. Siete Tesis Fundamentales de Campaña. (México), Edición de la Secretaría de Información y Propaganda, Comité - Ejecutivo Nacional del P.R.I., 1982.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. México, - Editorial Porrúa, S.A., 1977.

Ruiz Massieu, José Francisco. El Nuevo Artículo 115, en el - Periódico El Día, México, 11 noviembre 1983.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, S. A., 1978.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. México, Editorial Porrúa, S. A., 1967.

#### L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Impreso en Talleres Gráficos de la Nación, (México), 1985.

## O T R A S      C O N S U L T A S.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente. V. II. Mé-  
xico, Secretaría de Gobernación, 1917.

Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana. T.XXXVII.  
Madrid, Espasa-Calpe, S. A., 1976.