

128
209



**Universidad Nacional Autónoma
de México**

FACULTAD DE DERECHO

**“CONFLICTOS E INTERFERENCIAS DE
ATRIBUCION EN LOS MUNICIPIOS”**

T E S I S
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

ALEJANDRO CARDENAS CAMACHO



México, D. F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION | 1 |
| CAPITULO I.- EL MUNICIPIO EN MEXICO | 3 |
| A) Concepto General del Municipio | 3 |
| A.1.- Sus Origenes | 3 |
| A.2.- Sus Elementos | 13 |
| A.3.- Su Ubicación dentro del Estado | 26 |
| A.4.- Concepto Genérico de Municipio | 31 |
| B) El Municipio en la Epoca Precolombina y Colonial. | 32 |
| C) El Municipio en el Constitucionalismo Mexicano. | 37 |
| C.1.- En la Constitución de 1812 | 37 |
| C.2.- En la Constitución de 1814 | 40 |
| C.3.- En el Plan de Iguala y los Tratados de Cor- | |
| doba. | 41 |
| C.4.- En el Reglamento Provisional Político del - | |
| Imperio Mexicano | 43 |
| C.5.- En la Constitución de 1824 | 45 |
| C.6.- En la Constitución de 1836 | 46 |
| C.7.- En las Bases Orgánicas de 1843 | 49 |
| C.8.- En el Acta de Reformas de 1847 | 51 |
| C.9.- En la Constitución de 1857 | 53 |
| D) El Municipio en la Constitución de Querétaro hasta | |
| antes de 1982 | 55 |
| <hr/> | |
| CAPITULO II.- REGIMEN LEGAL DEL MUNICIPIO EN LOS ESTADOS | |
| DE MEXICO E HIDALGO | 63 |
| A) Constitución General de los Estados Uni | |
| dos Mexicanos | 63 |
| A.1.- Breve Análisis del Artículo 115 | |
| Constitucional Vigente. | 65 |
| A.2.- Otras Disposiciones Constitucionales | |
| referentes al Municipio | 85 |
| B) El Municipio en las Constituciones Locales | |
| para el Estado de México e Hidalgo. | 90 |
| B.1.- Consideraciones Generales | 90 |
| B.2.- Contenido de dichos Ordenamientos | |
| en Materia Municipal | 91 |

| | Pag. |
|--|------------|
| C) El Municipio en las Leyes Organicas Municipales para el Estado de México e Hidalgo. | 106 |
| C.1.- Consideraciones Previas | 106 |
| C.2.- Contenido de dichos Ordenamientos. | 107 |
| CAPITULO III.- SISTEMA JURIDICO PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS DE ATRIBUCION MUNICIPALES. REFERENCIA A LOS ESTADOS DE MEXICO E HIDALGO. | 124 |
| A) Concepto y causas de surgimiento de estos Conflictos | 124 |
| B) El ámbito de competencia Municipal | 127 |
| B.1.- Su competencia en la Constitución General | 136 |
| B.2.- Competencia del Municipio en las Constituciones Locales y Leyes Orgánicas Municipales para el Estado de México e Hidalgo | 152 |
| C) La Invasión de la esfera de competencia Municipal | 191 |
| C.1.- Por Leyes o Actos de la Autoridad Federal o Local. | 193 |
| C.2.- La Invasión de competencia entre Autoridades de un mismo Ayuntamiento | 199 |
| D) Sistema de solución para los conflictos de atribución Municipales | 202 |
| D.1.- Alcance de los Artículos 104 Fracciones III, IV, y V y 105 Constitucionales en relación con nuestro Tema. | 205 |
| D.2.- La Legislación Municipal para los Estados de México e Hidalgo ante este tipo de Conflictos | 211 |
| D.3.- Nuestra opinión. | 213 |
| CAPITULO IV.- LA INVASION COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO Y EL JUICIO DE AMPARO | 216 |
| A) Noción del Tema. | 216 |

| | Pag. |
|---|------------|
| B) El amparo ante los Conflictos de Atribución Municipales | 217 |
| B.1.- Alcance legal del Artículo 103 Constitucional en relación con nuestro Tema. | 217 |
| B.2.- El particular agraviado ante los Conflictos de atribución Municipales. | 221 |
| C) El Municipio como parte en el juicio de amparo. | 222 |
| C.1.- Como Autoridad responsable | 222 |
| C.2.- Como Quejoso | 226 |
| CONCLUSIONES. | 230 |

INTRODUCCION

Es la justicia un criterio ideal, un fin último al que aspira una sociedad, y en el que el derecho debe encontrar su justificación filosófica, allende ser considerado formalmente a éste como un fin en si mismo. Es por ello, que cualquier actividad que implique el ejercicio o aplicación de una determinada area o materia jurídica, tiene que quedar impregnada de un criterio justo por parte de quien lo aplica.

Este criterio de justicia que germina cuando comenzamos la carrera de Licenciado en Derecho y que madura en el transcurso de nuestra vida profesional, nos obliga a los abogados a desempeñar nuestras actividades bajo su crisol. Para lograrlo, es apodictico conocer al derecho y a las Instituciones que éste regula; intérpretarlo y aplicarlo en función de lo que "deben ser" dichas Instituciones atendiendo a su naturaleza, peculiaridades y fines, de tal suerte que guarden éstas una armonía con las demás Instituciones que regula el orden jurídico restante. No pretendamos quitar o añadir, por moda, a tales Instituciones lo que es inherente a ellas; demosles a éstas -repito- el lugar que les corresponde; lo que deben ser.

En razón de lo anterior, nuestra investigación la empezamos mencionando lo que ha sido, lo que es y lo que en nuestra modesta opinión, debiera ser el Municipio.

Para ello, consideramos necesario referirnos desde luego, a nuestra Carta Magna y particularmente a dos Legislaciones Locales (Estado de México e Hidalgo) lo que nos permitió conocer como se ha revelado concretamente la Institución Municipal, al menos en dos Estados de nuestro país, a partir de nuestra Constitución General, documento en el que se contienen los principios básicos y comunes para todos los municipios. Es sobre estos ordenamientos donde aplicamos nuestras observaciones, especialmente en lo que se refiere a los conflictos de atribución Municipales, aspecto que nos parece fundamental para el robustecimiento del Municipio y por ende, para fortalecer la democracia.

Es pues, el presente trabajo, una labor que trata de adecuar la Institución Municipal, en razón de su naturaleza histórica, política, pero sobre todo jurídica, ya que incluso podríamos afirmar que el Municipio es precisamente un orden jurídico o que al menos lo implica; y es a partir de estas premisas de donde se derivan nuestras observaciones y conclusiones, mismas que pretenden lograr con ello, una fisonomía más justa del Derecho Municipal.

CAPITULO I
EL MUNICIPIO EN MEXICO

A) Concepto General del Municipio

A.1 Sus orígenes

Determinar la justificación y la forma como apareció el Municipio en la historia de la Humanidad, es el propósito inicial de este ensayo, por lo que a fin de lograr el objetivo, hemos considerado necesario recurrir tanto a los aspectos sociológicos como jurídicos que dicha institución ha presentado en su devenir histórico.

En primer lugar, nos referiremos al Municipio en términos generales y abstractos, como una institución que se presenta en un momento determinado en la evolución de los pueblos, para referirnos posteriormente, y en términos particulares, a sus antecedentes en la Grecia antigua y a su formación en Roma y España. Esta somera alusión histórica nos ayudará a precisar cual ha sido el proceso jurídico-social que condujo a una comunidad a convertirse en Municipio, extrayendo, así los elementos que caracterizan a dicha institución y que la hacen diferente a otros tipos de organización social.

Pues bien, con fundamento en una serie de datos incuestionables, podemos observar en la aparición del Municipio, las siguientes etapas: 1. La transición de la vida nómada a la sedentaria; 2. La evolución de la familia hacia grupos más am-

plios como el clan, la tribu, la fraternidad, la gens, al conjungarse el vínculo de consanguinidad con vínculos de vecindad (localidad domiciliaria); y 3. La institucionalización del régimen social de una comunidad asentada en el territorio de una entidad política superior denominada Estado.

Cuando se ha llegado a esta última etapa, podría decirse que ha aparecido el Municipio con todas sus características.

Para Moisés Ochoa Campos (1) "El Municipio es una forma socio-política. Es por excelencia la forma de agrupación local derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria". El mismo autor señala que dentro de este concepto pueden establecerse los siguientes grados:

Régimen pre-municipal.- Cuando se ocupa del origen de la familia y de los grupos naturales fundados en el parentesco, antes de que prevalezcan en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria.

Municipio primitivo.- Cuando se da el paso de la vida nómada a la sedentaria.

(1) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, México, 1985, p. 21.

Municipio natural.- Que es aquella comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local; y

Municipio político.- Cuando la comunidad domiciliaria institucionaliza políticamente su régimen social.

En efecto, es quizá el Municipio la primera y más antigua forma de organización político-social, de tal manera que, cuando hablamos de la familia primitiva y de los grupos fincados en el parentesco, podríamos decir que la humanidad vivía en un régimen pre-municipal.

Aparecen después formas de asociación como el clan, la fratría, la tribu, cuyas resoluciones, una vez que se instituyen en una área geográfica circunscrita dentro de un territorio mayor, aparece el germen municipal.

Vale la pena destacar que el Municipio constituye, ante todo, una asociación de vecindad, en cuanto que las relaciones del grupo que lo habita se establecen en razón del domicilio, manifestándose en un asentamiento de mercado y en una división de trabajo cuyo objeto es la producción e intercambio de bienes y servicios suficientes para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Por modo conclusivo y en relación con lo hasta aquí expues-

to, Ochoa Campos (2) afirma que: "El Municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política 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 propios fines como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos".

Cabe mencionar que además de los elementos sociológicos que se desprenden de la definición citada, podemos añadir otros de naturaleza jurídica, de los cuales también participa el Municipio v.gr.: el orden jurídico, el poder público, el Gobierno y, principalmente la autonomía local, todos ellos integradores de un poder soberano, y sin los cuales no creemos posible la existencia del Municipio.

A fin de confirmar nuestra aseveración, a continuación nos referiremos a algunos antecedentes del Municipio en el curso de la Historia Universal, cuyo objeto será, extraer los factores de índole jurídica que han caracterizado a la institución Municipal.

(2) Ochoa Campos, Moisés. ob cit. p. 29.

En Grecia, la sociedad estaba formada por familias o gens, en la que, a la cabeza, existía un jefe o pater familias; unidas estas gens en un ente social llamado fatria, encabezado por el patriarca. Indudablemente es aquí donde surge la organización de las familias asentadas en un determinado territorio llamado ciudad, donde tenían un supremo sacerdote, jefe judicial y militar de la comunidad denominado Rey. (3)

Grecia, asentada en su autodeterminación, se dividía políticamente en barrios o tribus rusticae, que a través de asambleas y del consejo formado por pater familias, atendían en común los asuntos generales de Grecia, aportando por primera vez en la historia una nueva institución denominada polis, donde los ciudadanos con sus derechos, se dedicaron al quehacer de los deberes públicos, anteponiéndolos a cualquier interés privado. (4)

Siguiendo las observaciones de Max Weber, (5) en Atenas la polis tenía como base la organización de clanes o gens, esto es, la posición junta e inmediata de las formas de asociación tradicionales de un marcado origen agrario.

(3) Foustes de Coulanges, Dionisio. La Ciudad Antigua, Ed. Porrúa, México 1974, p. 91.

(4) Idem p. 83.

(5) Weber, Max. Economía y Sociedad citada por Ochoa Campos, p. 22.

Salón dividió a la sociedad en gens, familias y tribus, y Clístenes consumó la reforma de Salón repartiendo al pueblo en nuevas tribus divididas en demos.

La diferencia entre ésta y la anterior organización consistía en que el pueblo no se repartía ya según su nacimiento, sino según su domicilio. (6)

De este período, podemos inferir que en Grecia, pese a que se hicieron presentes algunos elementos municipales de índole sociológico, no podemos afirmar que haya sido en esta etapa donde surge el Municipio, toda vez que en la comunidad Helénica no se presentó el elemento de la autonomía local que caracteriza al Municipio, pues como se puede apreciar, dicha comunidad se encontraba estructurada en una sola ciudad integrada por varias gens, mismas que carecían de gobierno propio por tener al mando un pater familias, quien formaba parte del gobierno de la ciudad a través del Consejo, y que junto con el rey, se encargaba de realizar los fines de la sociedad y de actuar en nombre de ésta frente a cualquier otra identidad social, situación que colocaba a Grecia no como un Municipio sino como un verdadero Estado tribal e independiente.

Por lo demás, cabe señalar que al no existir en Grecia una ciudad dentro del Estado, no pudo darse un ordenamiento jurídico que reglamentara a las primeras, pues repito, el gobier-

(6) Idem p. 63

no de la ciudad o del Estado era único por ser única y una sola la ciudad en Grecia.

Dentro de la organización romana recibieron el nombre de Municipios las colonias o prefecturas que habían sido conquistadas e incorporadas al Estado y cuyos habitantes por ese motivo se convertían en ciudadanos de Roma, conservando, sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales. (7)

Cicerón (8) define al Municipio "como una sociedad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana".

Momsen (9) explica que "al diseminarse por toda la península Itálica la ciudadanía perteneciente al principio exclusivamente a Roma, la comunidad del estado empezó a estar constituida por cierto número de comunidades sometidas al régimen de ciudad; fue entonces cuando se presentó el problema de ordenar convenientemente las relaciones que deberían guardar en-

(7) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México 1985, p. 870

(8) Cicerón. Citado por Ignacio Burgoa Orihuela, ob. cit. p. 870.

(9) Momsen, Teodoro. Citado por Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, 1980, p. 146.

tre sí la autonomía de la comunidad del estado y la de las particulares comunidades de ciudad". "Lo cual dió origen, dice el mencionado autor, al nuevo Derecho Municipal, esto es, al derecho de la ciudad dentro del estado".

Julio César reglamentó las libertades municipales de las ciudades de la península, estructurándolas política y administrativamente a través de la Lex Julia Municipales, en el año 45 a.c.

La organización y administración del Municipio romano estuvo en manos de instituciones tales como el Comicio y la Curia.

El Comicio o asamblea del pueblo se integraba por tribus, donde los habitantes de la ciudad votaban tanto por sus magistrados como por sus leyes locales.

La Curia cuerpo político deliberante -Senado en pequeño-, compuesto por ciudadanos electos primigeniamente por la asamblea.

El régimen municipal romano se aplicó a la Península Ibérica. "El municipio aunque de origen romano -dice el Marqués de Pidal- (10) subsistió en esta época; también continuaron subsistentes hasta cierto punto la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron

(10) Marqués de Pidal. Citado por Ochoa Campos, ob.cita. p.96.

un pueblo separado de sus dominadores: un magistrado importante del municipio era el defensor de la ciudad, que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder; el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al municipio para la creación de xenodochios u hospitales y para todas las empresas de interés nacional o religioso que no fueran sospechosas o perjudiciales para los visigodos."

"Durante el periodo de tiempo a que nos referimos, la parroquia y el municipio, o sea, el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e indentificados en el amor a la patria y la libertad y en el odio a los dominadores y al arrianismo".

A pesar de que los godos conservaron gran parte de la estructura municipal romana, también innovaron otras figuras a nivel local, como el "Placitum", reunión de hombres libres, tanto urbanos como rurales encargados de ejercer la función judicial; y el "Conventus Púublicus Vicinorum", antecedente del consejo abierto integrado por los mismos hombres libres, pero esta vez para desempeñar funciones administrativas, tales como el deslinde, el amojonamiento, la persecución de siervos y otras. (11)

(11) Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit. p. 78.

Durante la dominación Arabe, los municipios recibieron gran apoyo de los monarcas cristianos, quienes, empeñados en defender sus fronteras, les otorgaron importantes prerrogativas compiladas en legislaciones locales que garantizaban el derecho de las ciudades, a las que se llamó: "Fueros Municipales".

Estas legislaciones también conocidas como "Cartas Pueblas", garantizaron la autonomía municipal concedida por los reyes a cambio de su alianza contra el invasor y contra el poder nobiliario que también pretendía la dirección del Estado.

La edad de oro del municipio español la encontramos en los siglos XII y XIII de nuestra era; en ella destacan importantes sucesos que engradecieron a esta institución. En el año de 1112, en Aragón, los municipios formaron parte de las Cortes; en el año de 1135 Alfonso VII confirmó todos los Fueros Municipales concedidos con anterioridad y, en los años transcurridos de 1180 a 1192 Alfonso VII en Castilla, con el fin de crear un verdadero poder nacional en contra de las pretensiones de los nobles, y finalmente liberar a España, les concedió un buen número de fueros comunales, con lo cual adquirieron los municipios castellanos una fuerza inigualable al ser admitidos como Estados pertenecientes a las cortes de Castilla. (12)

(12) Idem p. 81.

El siglo XV enmarca la última rebelión de los municipios españoles, los que, en defensa de sus fueros, libraron la batalla de Villalar en contra de la Corona, representada por el absolutista Carlos V. Mas, ya para entonces, la Monarquía española se había aliado con su antiguo enemigo, la nobleza.

Algunas figuras municipales que ocuparon lugares relevantes durante la conquista Arabe fueron: a) los Alcaldís o alcalde quienes, en nombre del califa, gobernaban las ciudades, b) el Júdez, elegido popularmente con autoridad y potestad para juzgar, c) los miembros del Consejo Municipal, denominado Cabildo cerrado o Ayuntamiento, designados por voto popular, quienes debatían los asuntos políticos y administrativos de su jurisdicción, d) los regidores, proporcionales a la población constituían un cuerpo colegiado responsable de reglamentar los acuerdos del Consejo Municipal, y e) el Justicia Mayor, designado por el rey, amparador de fueros y derechos de los particulares.

A.2 Sus elementos

De la breve referencia histórica expuesta, podemos abstraer los elementos esenciales, característicos e inherentes al municipio, cuya connotación conforma, su género próximo y su diferencia específica.

Siguiendo la regla antes mencionada, podemos observar que

tanto en la aparición y evolución, como en nuestro actual sistema federal, el municipio presenta algunas notas comunes (género próximo) de las que participan el Estado (Federación y Entidades Federativas dado el triple orden de entidades en que está constituido el sistema jurídico-político mexicano).

Luego entonces, el Municipio, dentro de su género próximo, participa de los siguientes elementos: a) territorio, b) población, c) poder público o autoridad, d) orden jurídico y e) gobierno. Tocante a su diferencia específica, ésta radica esencialmente en que mientras el Estado Federal ejerce la soberanía nacional y los Estados Federados la soberanía interna o autonomía constitucional, el Municipio goza de una autonomía especial y diferente a la de los Estados-miembros, a la que se ha dado por llamar autonomía local o municipal.

A continuación abordaremos cada uno de estos elementos, relacionándolos con cada una de las entidades señaladas, lo que nos permitirá una mayor comprensión del tema.

a) Territorio.- El territorio como elemento físico del Estado (Federal y Federado) y del Municipio, se encuentra estrechamente vinculado con la población, de la cual no puede desprenderse sin perder su calificación política.

El maestro Andrés Serra Rojas (13) al referirse al territo-

rio de un Estado, nos dice: "todo Estado debe poseer un territorio como un supuesto imprescindible de su organización, de las funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, ya que no hay Estado sin territorio".

Por su parte, Hans Kelsen (14) afirma que: "el territorio que era considerado por la mayor parte de los autores como un elemento real del Estado, es sencillamente la esfera espacial de validez del orden jurídico, es decir, el espacio dentro del cual tiene validez, un sistema jurídico positivo".

Al respecto, hemos sostenido, al tratar la evolución del municipio, que el paso de la vida nómada a la sedentaria requirió de un asentamiento permanente denominado territorio, dando origen con ello a lo que Ocha Campos denomina "municipio primitivo".

Cabe aclarar que el territorio municipal es parte integrante de uno mayor del territorio de la Entidad Federativa a la

(13) Serra Fojas, Andrés. Ciencia Política, México 1976, p. 330.

(14) Hans Kelsen. Citado por Andrés Serra Rojas, ob. cit. pp. 326 y 327.

que pertenece, el que a su vez integra, junto con otros de su misma especie, lo que conocemos como territorio nacional.

Siguiendo las ideas de Kelsen, podríamos afirmar que el territorio municipal es el ámbito espacial de validez donde se va a aplicar el ordenamiento jurídico destinado al municipio.

Concluyendo, el territorio municipal es aquella porción de tierra que se encuentra ubicada dentro del territorio de una entidad superior, y respecto de la cual el municipio ejerce su autonomía.

b) Población.- En relación con este elemento, el maestro Andrés Serra Rojas (15) afirma que: "el concepto de población del estado hace referencia a un concepto cuantitativo, o sea, el número de hombres y mujeres nacionales y extranjeros que habitan en su territorio cualesquiera que sea su número y condición y son registrados por los censos generales de población".

Para Kelsen(16) "el pueblo del Estado son los individuos

(15) Serra Rojas, Andrés. Ob.cit. p. 352.

(16) Hans Kelsen. Citado por Serra Rojas, ob. cit. p. 353.

cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional, trátase del ámbito personal de validez del orden jurídico".

La diferencia de la población que integra el Estado Federal, respecto de la que integra a una Entidad Federativa, se da en cuanto a la ciudadanía, pues no obstante que la población local forma parte de la nacional, el Estado Federado no trata aspectos de nacionalidad o extranjería, por ser esta materia reservada al Estado Federal.

Por lo que se refiere a la población municipal, hemos dicho que esta constituye ante todo, una agrupación natural de hombres que al establecerse en una localidad domiciliaria, se adhieren en forma de una asociación de vecindad, agrupación respecto de la cual, según Kelsen se aplica el ordenamiento jurídico municipal.

Es importante destacar que la distinción entre población municipal y la de la Entidad Federativa, estriba principalmente en que la primera se ocupa de cuestiones relativas a la vecindad de su comunidad y la segunda, como hemos dicho, a problemas de ciudadanía.

c) Poder Público.- En su acepción general, el poder se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa. "La capacidad

de crear o destruir un derecho u obligación legales u otra fuerza legal".(17)

Kelsen, (18) al referirse al poder del Estado, asevera que: "cuando la teoría tradicional considera que la función esencial consistente en someter a los hombres que constituyen el Estado -el pueblo- de tal modo que éste impera sobre aquellos es indudable que se refiere a la función del orden jurídico mismo, el cual somete a los hombres ligando su conducta a la realización de un deber jurídico y entrelazando así todas las conductas. Y ésta es la función del orden estatal en virtud del cual afirma éste su validez".

La autoridad o poder público del Estado, tiene un límite y un fin consistente en llevar a los hombres a la consecución del bien común, organizando y señalando los lineamientos y causas de su actividad.

La primera tarea que tiene la autoridad (Federal, Local o Municipal) es la del gobierno de los hombres y concretamente en la vida municipal, se traduce en decisiones o ejecuciones de carácter unilateral e impero-coercitivas, de carácter administrativo, jurisdiccionales y aún de actos materialmente le

(17) Serra Rojas, Andres. Ob.cit. p.350.

(18) Hans Kelsen. Teoría General del Estado, Ed. Nacional, p. 125.

gislativos, por medio de los cuales se manifiesta el poder autónomo del municipio.

d) Orden Jurídico.- Kelsen (19) al tratar el tema del Estado como orden jurídico, nos dice que: "es sabido que la esfera existencial del Estado posee validez normativa y no eficacia causal; que aquella unidad específica que ponemos en el concepto de Estado no radica en el reino de la realidad natural sino de la norma ; que el Estado es, por naturaleza un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema, y sabido esto se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad".

Para el maestro Ignacio Burgoa (20) "el derecho es otro de los elementos formativos del Estado en cuanto que lo crea como suprema institución pública y la dota de personalidad", concluyendo dicho autor que "la fuente directa del Estado es el derecho fundamental primario y que éste, a su vez, se produce por la interacción de fenómenos, de hechos registrados en la vida misma de los pueblos y en los que fermenta y se desarrolla su poder soberano de autodeterminación, que culmina en el ordenamiento constitucional y cuya expedición proviene de una asamblea de sujetos que ostentan la representación política, no

(19) Hans Kelsen, Ob.cit., p. 21.

(20) Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob.cit., p. 282

jurídica de la Nación o de los grupos nacionales mayoritarios".

"En las Entidades Federativas la producción de su ordenamiento descansa sobre la autonomía del régimen Federal, en el sentido de que pueden darse sus propias normas sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones que a toda Entidad Federativa impone la Constitución Nacional cuyas decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales deben ser acatadas, además por el derecho interno correspondiente". (21)

Ahora bien, por lo que respecta a la fuente o régimen jurídico que crea y sustenta al municipio en nuestro sistema, dotándolo de personalidad jurídica propia se encuentra establecido en la Constitución General y reglamentado por las leyes del Estado-miembro a que pertenezca.

Siguiendo las observaciones de Kelsen, podríamos afirmar que el municipio es un orden jurídico parcial integrador de uno Nacional llamado Estado.

e) Gobierno.- Según el maestro Ignacio Burgoa (22) "por gobierno debe entenderse tanto el conjunto de órganos del Estado como las funciones en que se desarrolla el poder público.

(21) Idem p. 870

(22) Ibid p. 465

Consiguientemente por formas de gobierno se entiende la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones."

Las formas de gobierno tienen, pues, un doble contenido: los órganos y las funciones del Estado que éstos desempeñan y su clasificación en diferentes tipos puede abarcar a uno o a otro de tales contenidos. Puede afirmarse, por ende, que hay formas de gobierno orgánicas y formas de gobierno funcionales. (23)

De lo anterior, dicho autor concluye que las formas de gobierno orgánicas son la República y Monarquía y las funcionales son la Democracia y Aristocracia.

Atendiendo a este criterio, podemos decir que el gobierno Municipal se encuentra representado por los órganos simples y colegiados que ejercen la autonomía municipal de manera democrática, dentro del marco de su competencia.

f) Autonomía.- Antes de entrar al fondo del punto que nos ocupa, queremos dejar asentado que, en la especie, la autonomía no puede ser considerada como un elemento del municipio, sino

más bien, como una atribución o facultad esencial del mismo, es decir, es la condición Sine Qua Non para que aparezca el municipio como una institución o entidad jurídico-política descentralizada.

Vale señalar, antes de continuar con nuestro tema, las diferencias sustanciales entre lo que es la soberanía de la Federación, la autonomía constitucional de los Estados-miembros y la autonomía municipal.

Para Jellinek (24) la soberanía significa "la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder", concepto negativo que se traduce en la noción positiva de "una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo Nacional" (25).

Esas dos nociones -dice Tena Ramírez- en realidad no son aspectos de una sola idea, engendran las dos características del poder soberano. Es independiente y es supremo. (26)

En efecto, el poder soberano no es un simple poder con res

(24) Jellinek. Citado por Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, México 1980, p. 6.

(25) Carre de Malberg. Citado por Tena Ramírez, ob. cit., p.6.

(26) Tena Ramírez, Felipe. Ob.cit., p.6.

pecto a otros inferiores, sino que en la escala jerárquica ocupa el puesto más alto dentro de su orden interior.

Por lo que respecta a la independencia, ésta mira hacia las relaciones internacionales de un Estado y alude al derecho de éstos para autodeterminarse, o sea, para fijar libremente su propio régimen.

En tratándose de la autonomía de los Estados Federados, Kelsen (27) ha afirmado que: "El Estado Federal, se caracteriza por el hecho de que los Estados-miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado-Miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados-miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias constituciones".

La doctrina suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los Estados-miembros para darse sus propias normas, sobre todo su Constitución. Trátase de distinguir así dicha competencia, de la soberanía que, aunque también se expresa en el acto de darse una Constitución, se difende

(27) Hans Kelsen. Citado por Tena Ramírez, ob.cit., p. 130.

rencia de aquélla por un dato de señaladísima importancia. En efecto, mientras la soberanía consiste, según hemos visto, en la autodeterminación plena, nunca dirigida por deterrentes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es propiamente autónoma, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo. (28)

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa afirma que "los Estados Federados son autónomos ya que dentro del territorio de cada Estado-Miembro tienen imperio normativo conforme a sus respectivos ámbitos o materias, el orden jurídico Federal y el orden jurídico interno correspondiente, y un indicador además: que esta concurrencia se excluye en favor del primero en cualquier supuesto conflictivo entre ambos. (29)

Por tanto-continúa dicho autor- los Estados-miembros como personas morales de derecho público no son soberanos, ni libres ni independientes sino simplemente autónomos en cuanto que su orden jurídico no es condicionante de su régimen interior, sino condicionado.

(28) Tena Ramíre, Felipe. Ob.cit., p. 131.

(29) Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob.cit., p. 870.

En lo que se refiere a la autonomía municipal, el autor precitado señala que ésta se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado a que el municipio pertenezca así como en la potestad de és te para elegir, nombrar o desingar a los titulares de sus órganos gubernativos. (30)

Luego entonces, la diferencia sustancial entre la autonomía constitucional de la Entidad Federativa y la autonomía municipal radica en el hecho de que mientras el Estado-Miembro puede darse su propia Constitución, en el municipio queda excluida la posibilidad de otorgarse su propia ley, restringiéndose su actividad a la creación de normas jurídicas individualizadas, y aún, en actos formal y materialmente legislativos.

Para finalizar, vale la pena destacar algunas ideas de Kelsen, quien al respecto nos dice, que: "al hablarse de au tonomía se piensa en un orden parcial descentralizado cuyas normas son creadas mediante métodos democráticos y cuyo con tenido no es meramente administrativo sino también jurisdic cional", y refiriéndose al territorio americano dice: "para la forma continental de la autonomía la idea democrática es

el elemento decisivo: nada de administración de la comunidad local por los funcionarios designados por el poder central en el cual impera una organización autocrática sino administración por las corporaciones elegidas por la misma comunidad local; tal es el sentido que va implicado de modo fundamental en la idea de autonomía". Continúa exponiendo dicho autor que: "en gran número de casos el Estado se limita a ordenar una materia mediante una ley, dejando la ejecución de la misma a una corporación autónoma. Esta ejecución recibe el nombre de autonomía y sus titulares reciben el nombre de cuerpos autónomos. Su representante característico en los Estados continentales es el municipio."(31)

Otra característica atribuible al municipio es la denominada "autarquía", cuya concepción, según el maestro Burgoa, es la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a la comunidad.(32)

A.3 Su ubicación dentro del Estado

Antes de entrar al fondo del presente punto, queremos dejar asentadas algunas ideas relativas a nuestro sistema Fede

(31) Hans Kelsen. Teoría General del Estado, pp. 238, 239 y 240.

(32) Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit., p. 875

ral, toda vez que dentro de este, se fija la ubicación y relaciones del municipio mexicano.

Para el maestro Ignacio Burgoa (33) un Estado Federal "es una entidad que se crea a través de la composición de entidades. Estados que antes estaban separados sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos". "De ahí que el proceso formativo de una Federación, hablando con más propiedad de un Estado Federal deba desarrollarse en tres etapas sucesivas constituidas respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente derivada de dicha alianza".

Estos supuestos, afirma dicho autor, se dan en el proceso natural de carácter centrípeto que implica la genética de un Estado Federal. Su prototipo está representado por la Unión Americana.

Al respecto el Lic. Felipe Tena Ramírez (34) dice: "consideramos que si el Federalismo sirve para centralizar poderes dispersos como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizada para descentralizar poderes anteriormente unificados como sucedió en México".

(33) Idem. p. 405

(34) Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit., p. 108

Por su parte, Kelsen (35) asevera que: "la lucha por la autonomía local fue originariamente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático". "Pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática -agrega- el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización".

A mayor abundamiento, dicho jurista expone que: "En principio una comunidad jurídica descentralizada es aquella cuyo ordenamiento consiste única y exclusivamente en normas que valen para todo el territorio, mientras que por el contrario la idea de la comunidad jurídica descentralizada es aquella cuyo ordenamiento consta de normas que no valen sino para distintas partes del mismo". (36)

Para el Lic. Calzada Badrón, punto de partida de una Federación, debe ser la base unificadora, porque el Sistema Federal se nutre de la estructura primaria que es la existencia de Entidades con posibilidad de autogobernarse. De tal sistema nace lo que los maestros de derecho administrativo califican como la descentralización administrativa regional. (37)

(35) Kelsen. Citado por Tena Ramírez, ob.cit., pp. 146 y 147.

(36) Hans Kelsen. Ob.cit., p. 92.

(37) Calzada Badrón, Feliciano. El Municipio Libre, México, 1983, p. 157.

El maestro Andrés Serra Rojas (38) asevera que: "la descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza a una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades cotidianas y municipales bajo un régimen jurídico especial".

El maestro Gabino Fraga (39) comparte la definición citada, al afirmar que: "la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".

En efecto, el régimen municipal mexicano supone una relación descentralizada que presenta las siguientes características:

a) Los órganos municipales están libres de relación jerárquica, no hay intermediarios entre los órganos nacionales y los locales, sino división de competencias;

b) Los órganos municipales están dotados de competencia, por lo que las decisiones administrativas y judiciales del municipio son tomadas por sus autoridades.

c) Los titulares de sus órganos o autoridades son electos popularmente por la población; y

d) Están dotados de una personalidad jurídica y patrimonio propio.

Es por tanto la Constitución la que dota a los municipios de atribuciones económicas, políticas, administrativas autónomas, de donde se desprende la existencia de un cierto grado de descentralización del Municipio en relación con los Estados Federados y con la misma Federación. Dicha descentralización se caracteriza, en sentido negativo, por la imposibilidad del municipio de otorgarse su propia ley.

Pra concluir, coincidimos con las observaciones de Maurice Hauriou (40) quien afirma que: "la descentralización administrativa, que constituye el contrapeso de la centralización, es un movimiento de origen nacional constitucional que tiende a restituir a la nación los órganos de la administración local y de las administraciones especiales; para hacer esto, deja subsistir un control del gobierno central del Estado y tiende a la creación de centro de administración pública autónomos donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción y donde éstos agentes forman agencias colectivas o asambleas participantes en el Poder Ejecutivo."

(40) Hauriou, Maurice. Citado por Serra Rojas, ob. cit., p. 609.

A.4 Concepto genérico del municipio

Con todo lo hasta aquí expuesto, creemos estar en aptitud de intentar una definición del municipio.

Cabe señalar que pese a la diversidad de definiciones que acerca del municipio hemos citado, existen en todas ellas una coincidencia sustancial.

De dichas concepciones, la que nos parece más fiel a la evolución de lo que conocemos por municipio, es la que nos ofrece el maestro Ignacio Burgoa y que a continuación nos permitimos transcribir: "el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado".

Ahora bien, la definición que adoptamos trata de recoger las notas características de la evolución y realidad actual del municipio, sin pretender reducirla a un problema sociológico o jurídico.

Resulta de ello, que el municipio es: "Una forma descentralizada del Estado por virtud de la cual se organiza a una comunidad (agrupación local de hombres) asentada en el territorio de un Estado (circunscripción territorial) cuyas relaciones de vecindad se encuentran regidas por un poder autónomo, bajo un orden jurídico, mediante el cual se constituye en una

persona moral de derecho público.

Tal concepto implica en esencia la yuxtaposición de los elementos naturales (población y territorio) y formales (poder, gobierno y orden jurídico) que conforman al municipio, cuyo atributo y característica distintiva descansa en la autonomía y en las relaciones de descentralización, respectivamente.

B) El municipio en la época Precolombina y Colonial.

La figura municipal, en nuestro país, data desde nuestros más remotos antepasados indígenas, cuya organización más elemental se encuentra en la tribu, forma alcanzada hasta antes de la conquista española.

El centro social de convivencia, célula administrativa de organización, y económicamente soporte de la sociedad a través de la propiedad, el trabajo y la producción, lo vino a constituir una alianza de familias, todas emparentadas entre sí, con patrón cultural y dialectos comunes, que formaron un clan totémico, tanto entre los aztecas como entre los mayas y en todas las agrupaciones étnicas difundidas por todo el territorio nacional y aún más allá de sus fronteras, recibiendo de los nahuas el nombre de Calpulli. (41)

(41) Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit., p. 32.

Es en esta etapa, donde podríamos considerar al Calpulli como un municipio primitivo de carácter agrario, siguiendo las ideas de Ochoa Campos.

La evolución de la tribu había ya propiciado la especialización del trabajo, y la consecuente división de clases sociales, conforme al nivel económico, político, religioso o militar.

Al respecto, Ochoa Campos (42) afirma que: "el Calpulli al alcanzar un grado mayor de evolución, coexiste y se sobrepone al plan totémico, otro tipo de comunidad fincado en los lasos tribales, que adquiere ya la característica del municipio político, por cuanto se desarrolla francamente y con mayor proximidad dentro del área de interinfluencias de una organización estatal".

En efecto, "los Calpullis eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación común de las tierras que les pertenecían, y que tenían como origen un antepasado también común del que derivaban los nexos familiares o de parentesco sobre los que se sentó la unidad de dichas entidades. Formaban los Calpullis parte de un todo que era la tribu que a su vez

(42) Idem p. 42.

estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, mismo que concomitantemente los estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autárquica". (43)

Por modo conclusivo, afirma el maestro Burgoa que, dentro de la organización política, social y económica de los pueblos autóctonos de México, y primordialmente de la del Calpulli, se advierten sin dificultad los atributos generales del concepto abstracto de municipio, mismos que dicho autor expone y a los cuales nos hemos referido con antelación.

El Calpulli tenía, como autoridad suprema, la reunión de los jefes de familia, reunidos en consejo, quienes por elección vitalicia designaban -entre otros- a los siguientes funcionarios:

- a) El Calpullec, quien era el funcionario de mayor jerarquía encargado del régimen comunal agrario. Este funcionario también era integrante del consejo tribal, quien elegía al gobernador de la tribu;
- b) El Tecuhtli, elegido por el consejo del Calpulli, fungía como jefe militar. Este funcionario también era miembro del consejo tribal;

(43) Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob.cit., p.876.

- c) El Tlacuilo, historiador de los acontecimientos;
- d) Los Tequitlatos, directivos del trabajo comunal; y
- e) Los sacerdotes y jueces.

El primer municipio español en México, fue fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519 y denominado Villa Rica de la Veracruz.

Se creó en nombre del rey y se le dotó de un Cabildo o Ayuntamiento, con el especial propósito de investir a Cortés de facultades legales para realizar la conquista.

Consumada ésta, y en la medida en que avanzaba la Colonización, se fueron creando otros municipios de tipo español que vinieron a marginar o sustituir a los Calpullis.

Con fundamento en lo anterior, nuestros antepasados contemplaron dos formas de gobierno local: la primera denominada "municipio castizo" en virtud de la adecuación de dicha institución peninsular a nuestras circunstancias, y la segunda denominada "municipio indígena" ya que fue la forma de gobierno local destinada para los naturales de nuestras tierras.

Los municipios castizos se formaron a la inversa que los de la metrópoli, es decir, primero se les daba autoridad y luego se formaba la localidad domiciliaria, y una vez establecida ésta, se integraba el consejo municipal.

Inicialmente, el ayuntamiento de la Ciudad de México se formó con un alcande ordinario y cinco regidores; luego, conforme aumentaron sus necesidades, se integró por un alcalde mayor, dos alcaldes ordinarios, ocho regidores y un escribano, aumentándose a doce los regidores, por orden de Carlos V. (44)

Por lo que hace al municipio indígena, a partir de 1532 se introdujeron los cabildos en los pueblos de indios, a fin de que eligieran a sus autoridades, por y entre el grupo de los caciques, a quienes se eximió del tributo y de los servicios personales, reorganizando así a los pueblos y sus costumbres dentro de la vida cristiana.

Estas comunidades fueron gobernadas por un Corregidor quien debía evitar los malos tratos a los naturales, de parte de los caciques, quienes organizaban el trabajo comunal y los Regidores electos popularmente.

La victoria de Inglaterra sobre Francia y España, en el año de 1756, trajo a España graves consecuencias, entre ellas la pérdida de la Florida.

Aunando a esto, el desquebrajamiento en el caso de la Nueva España se agravó debido a las rebeliones indígenas ocasionadas por los donativos y contribuciones para cubrir los gas-

(44) Ochoa Campos, Moisés. Ob.cit., p. 100

tos bélicos de España.

Así la situación, Carlos III promulgó la Real Ordenanza para el establecimiento e introducción de Intendentes del ejército y provincia en el Reino de la Nueva España en 1786, con el objeto de hacer un reconocimiento de la situación financiera de los municipios, a fin de regenerar la monarquía y evitar su debilitamiento. Los Intendentes Reales hicieron más rígida la centralización del municipio colonial, e intervinieron en asuntos de su hacienda, terminando así con el orden municipal asentado durante el siglo XVIII.

Cuando Carlos IV, y Fernando VII dejaron la corona Española en manos de Napoleón Bonaparte, en el año de 1808, Juan Francisco de Azcárate y Francisco Primo Verdad, Regidor y Síndico del Cabildo de la Ciudad de México, declararon ante el Virrey Iturrigaray, que Nueva España debía de reasumir su soberanía, al no existir un Monarca legítimo. Las Fuerzas Reales del poder español frustraron el intento independentista, arrestando al Regidor, al Síndico y al propio Virrey, asesinando a los primeros y enviando a España al último.

C) El Municipio en el Constitucionalismo Mexicano

C.1 En la Constitución de 1812

Puede afirmarse que el último esfuerzo porque se mantuvieran las clásicas instituciones Municipales Españolas, tuvo lu

gar en la Constitución de Cádiz el 19 de marzo de 1812, aprobada por las Cortes del mismo nombre que contribuyó grandemente a fomentar y fortalecer el espíritu que nos llevaba a independizarnos de España.

Dicha Constitución -dice el maestro Burgoa- tendió a reestructurar el régimen Municipal dentro del sistema con que organizó al Estado Monárquico Español, pretendió reimplantar la autonomía de los Municipios estableciendo que en cada pueblo debía haber un Ayuntamiento compuesto de Alcaldes, Regidores y Síndico Procurador, "presididas por el jefe político donde hubiere y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos" (Art. 309). "Las facultades de los Ayuntamientos, bastante restringidas por cierto, consistían en la administración interior de los pueblos respectivos, habiéndose sujetado su actuación a la vigilancia y supervisión de las diputaciones provinciales correspondientes y del jefe político que era una especie de autoridad intermedia entre éstas y los aludidos cuerpos Municipales (Art. 323)."

(45)

Entre otros aspectos, dicho ordenamiento señalaba que los Alcaldes, Regidores y Procurador Síndico serían nombrados por elección en los pueblos, quienes administrarían sus caudales

(45) Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob.cit., p. 883.

propios en obras de utilidad común, (artículos 312 y 321). (46)

La Legislación Municipal de la época fue incompleta y carente por lo que hace a la organización interior y al ejercicio de las atribuciones del Ayuntamiento, pero se hayan en la misma, sentados los principios y bases máximas de una bondad manifiesta, sobre las cuales se hubiera podido construir más adelante un sistema jurídico. (47)

Sin embargo, la revelación del verdadero estado de las cosas, manifestado por la prensa semi-libre y por las elecciones, hicieron que el Virrey, en ese entonces, Francisco Javier Venegas, perdidos los estribos, con procedimientos completamente anticonstitucionales, terminase por suspender las elecciones para ayuntamientos que se tenían entonces que verificar.

Venegas informó a la Regencia de España sobre haber suspendido las libertades Constitucionales en la Nueva España. Por su parte, los diputados americanos, con representación en las Cortes de Cádiz, pidieron a la Regencia diese cuenta sobre el particular. Todo pasó a una comisión, cuya mayoría opinó que en México no debía haber, mientras durase la revolución más que un régimen militar.

(46) Constitución de Cádiz, Citada por Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, 198, pp. 96 y 97.

(47) Calzada Badrón, Feliciano. Ob.cit., p. 64.

El régimen no sólo militar sino de la más cruenta tiranía era el que iba a seguirse bajo el Virreinato de Calleja.

C.2 En la Constitución de 1814

El Decreto Constitucional apra la libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán, fue formulada, sancionada y publicada el 22 de octubre de 1814. Discutida respecto de su valor legal por la falta de investidura que de parte del pueblo tenían los diputados que la firmaron, plasma los fundamentos y la ideología del movimiento insurgente.

Dividíanse dicha Constitución en dos partes:

Contenia la primera, en seis capítulos, una serie de principios generales sobre Religión, Soberanía, Propiedad, Libertad, e Igualdad de los Ciudadanos.

La segunda establecía la forma de gobierno y señalaba, aunque vagamente, sus atribuciones.

En cuanto al Municipio y a los Ayuntamientos no menciona na da y sólo divide al país para efectos políticos y electorales en provincias, distritos y parroquias, (artículos 60, 64, 67 y y 82). (48)

Sin embargo, -afirma la Lic. Rendón Huerta- se desprende del capítulo XVII de dicha Constitución, que el Municipio no sufrirá modificación alguna, al establecer que: "Mientras que la Soberanía de la Nación forma un cuerpo de leyes que ha de substituir a la antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de los que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se derogen". (49)

Con la restauración del movimiento absolutista en España, volvieron los antiguos Tribunales, las Audiencias y la Santa Inquisición, cuya principal excomuni6n fue contra la Constitución de Apatzingán, poniendo como motivo que ésta era atea e irreligiosa, lo que no podía constituir mas que una burda calumnia ya que la base en la referida Carta Magna era precisamente la profesión de la fe religiosa, tal y como lo establecía en su primer artículo:

"Artículo 1^o. La Religión católica, apostólica, romana es la única que se debe profesar en el Estado".

C.3 El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba

Después de la muerte de Morelos, ordenada por el Virrey

(49) Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal Mexicano, México 1985, p. 107.

Calleja en 1815, continuó la guerra de independencia en la que destacaron hombres como Vicente Guerrero, Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo.

El nuevo Virrey, Juan Ruiz de Apodaca, inició una política de conciliación, que declaraba la independencia de la colonia con un régimen de Monarquía Absoluta. Iturbide fue en cargado de pacificar el Sur, en donde, después de haber sufrido varias derrotas, decidió pactar con Guerrero, lo que se llamó "El Plan de Iguala" con las Tres Garantías: Catolicismo, Independencia de México como Monarquía Constitucional y Unión entre Españoles y Mexicanos.

Este Plan de Iguala conservó, en materia Municipal, el estado de cosas existentes hasta antes de su celebración, cuando en el punto décimo quinto ratifica en su cargo a los empleados que no se opusieran a su celebración: "Art. 15.- Todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día y sólo serán removidos los que se opongan a este plan, y sustituidos por los que más se distingan en su adhesión, - virtud y mérito." (50)

Iturbide fue nombrado Jefe del Ejército Trigarante y, el Virrey Apodaca se dispuso a combatirlo pero fue derrocado por los propios peninsulares.

Juan O'Donojú, nombrado Gobernador General de la Nueva España por la Monarquía Constitucional Española, acepta negociar la independencia con Iturbide, la que reconoció más tarde, en

(50) Plan de Iguala, Artículo 15 citado por Tena Ramírez, ob. cit., p. 115.

el Tratado de Córdoba: el Imperio Mexicano sería una nación soberana e independiente, con un Gobierno Monárquico Constitucional.

La firma del Tratado de Córdoba (51) dejó los Municipios en las condiciones que tenían en la organización Colonial sin hacer ninguna referencia especial respecto de ellos.

C.4 En el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

Con el triunfo del Ejército Trigarante y una vez firmada el Acta de Independencia, se convocó a elecciones a fin de designar a los diputados que participarían en el Congreso Constituyente; proponiendo Iturbide, un plan de elecciones que nunca fue aceptado, pues se optó por el plan de elecciones seguido por la Constitución Española.

Dicho Congreso se inauguró el 24 de febrero de 1822, juró formar la Constitución Mexicana bajo las bases del Plan de Iguala y del Tratado de Córdoba; pero dados los desórdenes que existían dentro del mismo Congreso y toda vez que éste desatendía los fundamentos del Plan de Iguala, al declarar entre otras cosas, que la soberanía residía en el Congreso Constituyente; Iturbide es proclamado Emperador por miembros de la Regencia, con la unanimidad de los militares y el consentimiento de la opinión pública, quienes buscaban una manera más seria de gobernar a la nación.

Turnado dicho asunto al Congreso, hubo diputados que se opusieron a tal determinación concretamente don Valentín Gómez Farías propuso que fueran los diputados quienes, a tra

(51) Tratado de Córdoba. Artículos 1 y 12 citados por Tena Ramírez, ob.cit., pp. 116 y 119.

vés del voto, decidieran si Iturbide fuese declarado Emperador o no. Terminada la votación Iturbide apareció electo Emperador por mayoría de votos, haciéndose, al efecto, la declaración respectiva.

Merced a su proclamación, Iturbide suscribe, junto con el Congreso, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, mismo que prescribe en sus artículos 1° y 2° -- la abolición de la Constitución Española, dejando en vigor sólo aquellos decretos y leyes que no se opusieran al Reglamento.

En este documento se establece que las elecciones de Ayuntamiento para el año de 1823 se harían con arreglo a un decreto anterior de la Junta Nacional Instituyente, sustituta del Congreso, (Art. 24).

Por lo que respecta al gobierno de las provincias y pueblos del territorio, el documento Constitucional citado regresó a lo establecido por la Constitución de Cádiz al ratificar al jefe político, nombrado por el Emperador, para ejercer la autoridad superior en las provincias, regulando así mismo las funciones de los Jefes Políticos, Alcaldes, Regidores y Síndicos, quienes eran elegidos a pluralidad del vecindario, (Artículos 44, 91, 94 y 95). (52)

(52) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, Artículos 1,2,24,44,91, y 95, citado por Tena Ramírez, ob. cit., pp. 125, 128 y 136.

En general, podemos decir que en esta etapa se conservan las atribuciones del Municipio que imperaron en la colonia.

C.5 En la Constitución de 1824

No bien subía Iturbide al trono cuando empezaron a conspirar para su derrocamiento algunos españoles y republicanos.

Por su parte, el Brigadier Antonio de Santa Ana bajo las influencias de dichas corrientes se subleva en Veracruz y proclama la República.

Iturbide responde a los ataques que en el Sur comandaban Bravo y Guerrero.

Los Generales Echavarrí, Cortazar y Lobato enviados a combatirlos, convienen con Santa Ana.

De estos convenios salió firmado el Plan de Casamata, en cuyos puntos se disponía la inmediata instalación del Congreso rebelde.

Iturbide, aun no vencido, dirige a una Junta Instituyente, que reemplazaría a dicho Congreso al que finalmente se ve obligado a convocar para abdicar ante éste en marzo de 1823.

El Libertador es condenado al destierro y fusilado a su regreso a México el 19 de julio de 1824.

El nuevo Congreso Constituyente expide dos documentos: el primero, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de vigencia efímera (53), donde al garantizar la forma de gobierno Republicano Federal tranquilizó al país con lo que se pudo emitir la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 4 de octubre de 1824, siendo tal ordenamiento la antitesis del Plan de Iguala.

Esta Constitución dejó en libertad a los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior en cuanto a forma de gobierno, quedando sometida la libertad económica de las Entidades y los Municipios a la Federación, (Art. 161, fracciones I y VIII). (54)

C.6 En la Constitución de 1836

Durante el período comprendido entre la Constitución de 1824 y de 1836, se destacan algunos sucesos importantes que podemos resumir de la siguiente manera.

Con la proclamación de la Constitución de 1824 tomó posesión de la República Don Guadalupe Victoria.

(53) Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Citada por Tena Ramírez, ob.cit., pp. 153 y 154.

(54) Constitución de 1824. Citada por Tena Ramírez, ob.cit., pp. 167, 168, 191 y 192.

Una vez terminado su período, se prepararon las elecciones presidenciales, en las que resultó electo el General Gómez Pedraza. Vicente Guerrero, que había sido su opositor en las elecciones, se pronuncia en su contra, asumiendo finalmente la presidencia.

En 1829 España pretende reconquistar México y manda para tales efectos a sus tropas, mismas que son vencidas por Santa Ana y Anastacio Bustamante, enviados por Vicente Guerrero, - quien más tarde fue depuesto y fusilado por el mismo Bustamante.

Antonio López de Santa Ana se pone al frente de un movimiento militar en contra del gobierno de Bustamante, quien después de varias derrotas deja la Presidencia, entrando a gobernar Manuel Gómez Pedraza, aliado de Santa Ana. Pedraza se retira del Poder y suben Santa Ana y Gómez Farías, como Presidente y Vicepresidente, respectivamente.

De este gobierno surgen varios descontentos entre la población, en virtud de los ataques en contra de las autoridades eclesiásticas, lo que representó una lucha entre Federalistas (Insurgentes y Liberales) y Centralistas (Alto Clero y Clases Privilegiadas).

Santa Ana, al percatarse de los acontecimientos, decide dar el apoyo a los Conservadores, retirando de su puesto a Gómez Farías.

Barragán, en ausencia de Santa Ana, (quien dada la invasión extranjera se encontraba fuera de la Capital) pidió a las Cámaras que, en su segundo período de sesiones, tomaran en cuenta las solicitudes para la adopción del sistema unitario.

La solicitud fue examinada, determinando que, para tal efecto, debería constituirse en Congreso Constituyente, aprobando finalmente un proyecto conocido con el nombre de Bases Constitucionales de 1835, que dio fin al Sistema Federal.

En estas Bases se establecía que el Territorio Nacional se dividiría en departamentos, en razón de la población y de la localidad. Para el gobierno de los Departamentos habrían gobernadores y Juntas Departamentales, elegidas estas últimas popularmente, y aquéllos serían designados por el Supremo Poder Ejecutivo. (55)

Tal fue la situación y condiciones en que aparece la Constitución Centralista de 1836, cuyos rasgos quedan plasmados en las Bases Constitucionales antes citadas, añadiéndose a este nuevo documento un cuarto Poder, denominado Conservador, y que era el encargado de regular a los otros Poderes.

Esta Constitución se dividió en siete Estatutos, Reglamentan

(55) Bases Constitucionales de 1835. Artículos 8 y 9, citados por Tena Ramírez, ob.cit., p. 203.

do en el sexto Régimen Municipal, y en el que se determinaba que habría Ayuntamientos en las capitales de Departamentos en los lugares en que los había el año de 1808, en los Puertos cuya población llegase a cuatro mil almas y en los pueblos que tuvieran ochomil. Se establecía la elección popular y se facultaba a los Ayuntamientos para recaudar e invertir sus propios arbitrios. (56)

A la cabeza de un Distrito había un Prefecto, que nombraba el Gobernador Departamental por cuatro años, y cuya designación confirmaba el Gobierno General adoptándose el principio de reelegibilidad. Al frente de un partido, que era la circunscripción territorial administrativa y política mínima, estaba a un Sub-Prefecto, que designaba el Prefecto del Distrito correspondiente, con aprobación del Gobernador del Departamento respectivo.

C.7 Bases Orgánicas de 1843

En abril de 1837 Don Anastacio Bustamante -quien regresaba de su destierro- es reelecto Presidente de la República, pues su opositor Santa Ana se encontraba desprestigiado por su derrota en San Jacinto en la guerra de Texas.

(56) Constitución de 1836. Artículos 22 a 25, citados por Tena Ramírez, ob.cit., p. 243.

Bustamante trató de pacificar al país, pero Mariano Paredes y Arrillaga proclama el Plan de Guadalajara, al que se une Santa Ana, con el Plan de la Ciudadela, y una vez que obtienen la victoria sobre su adversario, pronuncian "Las Bases de Tacubaya" de 1841; por el que se desconocía a los poderes constituidos y se reconocía a Santa Ana como Presidente. Este convocó a un Congreso Constituyente, el cual resultó liberal, por lo que abandona provisionalmente el poder, para proclamar el Plan de Huejotzingo, por el que se desconocía a dicho Congreso y se reconocía nuevamente a Santa Ana como Presidente, procediéndose, al efecto, a nombrar una Junta Legislativa, junto con sus aliados Nicolás Bravo y el General Valencia.

Don Nicolás Bravo, el 23 de diciembre de 1842, hace la designación de los ochenta notables que integrarían la Junta Nacional Legislativa, que debía elaborar las Bases Constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante.

Las Bases de Organización Política de la República, fueron sancionadas por Santa Ana el 12 de junio de 1843. (57)

(57) Tena Ramírez, Felipe. Ob.cit., p. 403.

Tales Bases establecían que el territorio de la República se dividía en Departamentos, y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades, facultando a las Asambleas Departamentales para hacer la división política de su territorio, establecer Corporaciones y Funcionarios Municipales, expedir sus ordenanzas y reglamentar la policía Municipal, Urbana y Rural, así como aprobar los planes y arbitrios y los presupuestos de gastos de las Municipalidades. (58)

C.8 El Acta de Reforma de 1847

Dado el desabarajuste ocasionado por los empréstitos de Santa Ana para sostener la guerra de Texas, y amenazadas las Bases Orgánicas aludidas, el Congreso decidió derrocarlo; de ésta forma, gobernó el General Joaquín Herrera con apego a las Bases Centralistas, pero fue sustituido por el General Paredes, quien se pronunció con el Plan de San Luis, convocando a una Asamblea Nacional con la intención de traer un Príncipe. Al ver sus intenciones Monárquicas, el General Mariano Salas se levanta con el Plan de la Ciudadela y convoca a un Congreso Constituyente.

Entre las querellas de puros y moderados que turbaban el orden y modificaban el Gabinete de Salas, entre las estrecha-

(58) Bases Orgánicas de 1843. Artículos 4° y 134, citada por Tena Ramírez, ob. cit., pp. 406 y 411.

ses del erario, que impedían auxiliar a las tropas en plena guerra con el invasor, abrió sus sesiones el 6 de diciembre de 1846 aquel Congreso, que era a la vez Constituyente y Ordinario. (59)

Algunos diputados, dada la proximidad de los invasores, propusieron que rigiera, lisa y llanamente, la Constitución del 24 mientras no se publicaran todas las reformas que determinara el Congreso.

Con el dictamen de la mayoría se acompañó el voto particular de Don Mariano Otero, conocido como Acta de Reforma.

Esta Acta, que señala el regreso del Sistema Federal, no se refirió al Municipio y sólo menciona a los Estados de la Federación; especificando por otra parte, que mientras la Ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección del Presidente y nombraría a dos Senadores. (60)

Durante esta época se observó una gran actividad legislativa en materia municipal, con el fin de expedir los Reglamentos que sustituyeran a las ordenanzas derivadas de la Constitución del 24.

(59) Tena Ramírez, Felipe. Ob.cit., p. 440.

(60) Acta de Reforma de 1847. Artículo 6º, citada por Tena Ramírez, ob.cit., pp. 472 y 473.

C.9 En la Constitución de 1857

Después de la guerra de Texas siguió un período de desorden, en el que se sucedieron varios Presidentes.

Santa Ana, que había emigrado, retornó al país y fué elevado a la Presidencia (1853) con el apoyo del Clero, Ejército y Aristocracia; erigido en Dictador, se concedió el título de Alteza Serenísima, con el derecho a nombrar sucesor. La Revolución Liberal de Ayutla, capitaneada por Juan Alvarez, puso fin a la dictadura en 1855.

Así, pues, nace la Constitución de 1857, expedida por el mismo Juan Alvarez, de conformidad con el Plan de Ayutla, y pese a que en la misma no se eleva a rango Constitucional al Municipio, sí se hace referencia a éste, al mencionar como obligaciones de los mexicanos la de contribuir a los gastos de los Municipios, inscribirse en el padrón de su Municipalidad, y al aludir a la elección popular de las autoridades Municipales del Distrito Federal y los Territorios. (61)

Bajo la vigencia de esta ley -dice el Dr. Burgoa- el auténtico régimen Municipal, fué francamente ignorado y los pueblos de los distintos Estados de la República eran gobernados

(61). Constitución de 1857. Artículos 31, 36 y 72, citados por Tena Ramírez, ob. cit., pp. 611, 612 y 617.

por Jefes Políticos, Prefectos y Sub-Prefectos que designaban sus respectivos gobernadores sin intervención popular alguna.

(62)

Después de Álvarez, asciende a la presidencia Comonfort, quien desconoce la Nueva Constitución, por lo que Benito Juárez asume el Poder Ejecutivo y ratifica a dicha Ley Suprema.

Derrotados los Conservadores por el Benemérito, se alían con las tropas Francesas que venían a cobrarle a México e imponen a Maximiliano como Emperador. Durante este período, el gobierno expide "el Estatuto del Imperio Mexicano" y posteriormente una Ley Municipal; poco después el Emperador Maximiliano es fusilado por órdenes de Benito Juárez en el Cerro de las Campanas en 1867.

A partir de esta fecha se restablece la Constitución de 1857.

A la muerte de Benito Juárez lo sustituye en la Presidencia Lerdo de Tejada, quien, al pretender reelegirse, es derrocado por el General Porfirio Díaz, con el Plan de Tuxtepec, mostrándose durante su dictadura un total decaimiento del Municipio, dada la carencia de protección económica y jurídica cuya

organización basada en los ya conocidos Prefectos y Jefes Políticos, que con el tiempo se volvieron odiosos para la población.

D) Constitución de Querétaro hasta antes de 1982

Entre los antecedentes de nuestra Revolución destacan la lucha en contra de las Jefaturas Políticas y en favor de las Instituciones Municipales.

Por una parte, el Partido Liberal Mexicano, de los hermanos Flores Magón, consideraba en su programa que "la supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema de presión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento".

Madero, en el Plan de San Luis Potosí, critica también la imposición centralista de las autoridades municipales.

A finales de la Revolución, Don Venustiano Carranza propone, entre las adiciones al Plan de Guadalupe, un proyecto de reforma a la Constitución de 1857, en donde se incluye un conjunto de normas dentro de las que se estructura al Municipio.

El Constituyente se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad Municipal, rectificando, la posición que en materia Municipal habían adoptado las Constitucio

nes Liberales. Así lo reconoció, la segunda Comisión de la Constitución, cuando, refiriéndose al proyecto del primer jefe, expresó que el establecimiento del Municipio Libre constituía "la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857". (63)

Venustiano Carranza somete a decisión el siguiente texto:

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

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

(63) Rendón Huerta, Teresita. Ob.cit., pp. 114 y 115.

prema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley.

Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales." (64)

El centro del debate en el Congreso Constituyente fue el capítulo financiero contenido en la fracción segunda.

La defensa del texto la efectuó el Diputado Heriberto Jara (65), encomiando, como base de la libertad económica del Municipio, su facultad de recaudar todos los impuestos. Entre otras cosas expuso: "no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a Entidades en lo general." Más adelante el mismo Diputado dijo que: "si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al Municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, --

(64) Constitución de 1917. Artículo 115, citada por Tena Ramírez, *ob.cit.*, p. 730.

(65) Diario de debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Sesión Ordinaria celebrada el 24 de enero de 1917.

porque entonces la primera no podrá ser efectiva...". Los argumentos en contra del proyecto se fundaban en que si el Municipio recaudaba los impuestos no Municipales, el Estado podría tener la facultad de nombrar inspectores para vigilar esa actuación, lo que algunos diputados, como Martínez de Escobar (66) afirmaron que vulneraría la libertad Municipal y la subordinaría al Control Estatal, violándose la soberanía de los Estados. Se objetó también la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos de carácter Hacendario.

El proyecto fue rechazado y se formularon varios votos particulares. En el suscrito por los Diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez (67) se propuso una nueva redacción para la fracción II en la que se establecía la determinación Constitucional de los ingresos Municipales como sigue:

a) Los causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción;

b) Una suma que el Estado integrará al Municipio y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude por

(66) Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, 58a. Sesión Ordinaria, 26 de enero de 1917.

(67) 66a. Sesión Ordinaria, 29 de enero de 1917.

todos los ramos de la riqueza de la Municipalidad de que se trate; y

c) Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para cubrir los gastos de aquellos servicios que pasen a su resorte.

Agregaba el voto particular que en caso de conflicto con el Poder Ejecutivo Estatal, resolvería la Legislatura Local, y si el conflicto fuere con ella, el Tribunal Superior del Estado.

Habiendo sido rechazado por la Comisión el primer dictamen, los Diputados Heriberto Jara e Hilario Medina (68) emitieron su voto particular respecto de la fracción II, en los siguientes términos:

"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, serían resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la Ley respectiva.

(68) 66a. Sesión Ordinaria 29 de enero de 1917.

Apremiado el Congreso, los Diputados acabaron por aprobar un texto propuesto por el Constituyente Gersayn Ugarte (69), mismo que dice: "Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señale las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serían las suficientes para atender a sus necesidades".

Puesta a votación fue aprobada tal proposición por 88 votos en favor y 62 en contra.

El texto del artículo aprobado, en lo que se refiere al régimen Municipal, fue el siguiente:

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

I. "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado";

II. "Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las le-

gislaturas de los Estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades Municipales,"y

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

De esta manera ingresó el Municipio a nuestra actual Constitución, olvidándose el renglón relativo a los conflictos del Municipio con los Estados o con la Federación.

El Artículo 115 Constitucional ha sufrido algunas reformas en lo tocante al régimen Municipal.

En 1933 se agregó un segundo párrafo a la fracción I y se fijaron normas para la elección de Presidentes, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos.

En 1976 se agregaron a las fracciones IV y V, disposiciones relativas a asentamientos humanos y en 1977 se añadió a la fracción III la obligación de las legislaturas 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 trescientos mil habitantes o más.

Este precepto ha sufrido últimamente dos reformas: una en febrero de 1983 misma que se comenta y analiza en el siguiente capítulo, y otra, el 17 de marzo de 1987 mediante la cual

se reforma la fracción VIII del artículo 115 para quedar como sigue: "Las Leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios".

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios 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 esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias."

Asimismo, se extrajeron de dicho artículo 115, las fracciones VIII, IX y X para quedar incluidas en el artículo 116, mismo que también sufrió reformas.

CAPITULO II
REGIMEN LEGAL DEL MUNICIPIO EN LOS ESTADOS
DE MEXICO E HIDALGO

En el presente capítulo penetraremos en el contenido del actual Artículo 115 Constitucional, así como en el de las Constituciones locales y Leyes Orgánicas Municipales para los Estados de México e Hidalgo.

Tal incursión tendrá por objeto conjuntar y comentar las disposiciones legales Federales y Locales mediante las cuales se desenvuelve el Municipio en dichas Entidades Federativas, y cuyo origen lo encontramos precisamente en nuestro máximo ordenamiento, documento en el cual se consignan los principios básicos y comunes para todos los Municipios del país.

Queremos advertir que por considerarlo insoslayable, han quedado incluidas dentro del presente capítulo algunas disposiciones legales de las que se deriva la competencia Municipal, mismas que en forma más detallada trataremos en el capítulo siguiente, a riesgo de incidir en algunas repeticiones. Asimismo, cabe advertir que en el capítulo a exposición han quedado excluidas algunas disposiciones tanto de las Constituciones Locales como de las Leyes Orgánicas Municipales. De las Constituciones Locales hemos omitido, por considerarlo ocioso, la transcripción de aquellas fracciones que no se relacionen con el Municipio; y de las Leyes Orgánicas citadas hemos dejado fuera aquellas disposiciones que si bien es cierto regulan algún aspecto de la vida -

Municipal resultan de poca trascendencia para nuestro ensayo, tomando en consideración además que su transcripción sería prolija y rebasaría el contenido de nuestro trabajo. Es por ello, que hemos agrupado, como más adelante se verá, solo aquellas disposiciones fundamentales, por virtud de las cuales se revela la naturaleza jurídica del Municipio y su desenvolvimiento en nuestro sistema federal.

Por otra parte, y antes de entrar al breve análisis del Artículo 115 Constitucional, cabe mencionar que las reformas sufridas por dicho artículo el 3 de febrero de 1983, han tenido como finalidad el reforzar la autonomía Municipal a través de la concesión de varias facultades, tratando de asegurar con ello un mínimo de competencia en favor del Municipio. Sin embargo, creemos que dichas reformas lejos de cumplir con su objetivo, subordinan la actuación del Municipio a las Legislaturas de los Estados, toda vez que en cada una de las facultades otorgadas se aprecia la injerencia de la Entidad Federativa. Si bien es cierto que la autonomía Municipal no debe entenderse como sinónimo de independencia, ya que éste debe actuar dentro del marco legal que le determine el Estado, también lo es que las relaciones entre el Municipio y la Entidad Federativa no pueden ser jerárquicas ni de control, sino delegadas o descentralizadas, por lo que al legislarse (tanto a nivel de nuestra Constitución General como de las Constituciones y leyes emanadas de las legislaturas locales) sobre las materias competencia del Municipio, se debe respetar la autonomía de éste en su actuación, es decir, en la

ejecución de sus funciones; cuestión ésta que no se aseguró en las reformas citadas, ya que se deja en manos de las legislaturas locales la determinación de las bases para la realización de las atribuciones municipales y con ello su posible intervención.

A) Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos

A.1 Breve análisis del Artículo 115 Constitucional vigente.

El artículo 115 Constitucional "in capite", menciona que: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popualr, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...".

De la fórmula anterior se puede desprender que el territorio de las Entidades Federativas está compuesto de circunscripciones especiales que pertenecen a los Municipios, sobre las cuales los órganos de Gobierno Federal, Estatal y Municipal ejercen las funciones públicas que les corresponden dentro de sus ámbitos de competencia. (70)

El licenciado Tena Ramírez (71) afirma que la forma en que está redactado el párrafo inicial del artículo 115 es inexacta. Al respecto dice: "Un Estado miembro en su calidad de tal no puede fraccionarse en Municipios para los efec

(70) Burgoa Orihela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México 1985, p. 888.

(71) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, México, 1980, p. 145.

tos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la Municipal, cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos" Concluyendo dicho autor que: "lo que el precepto quiso instituir a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del Municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado".

En ese sentido el maestro Ignacio Burgoa (72) asevera que: "La libertad Municipal de ninguna manera debe interpretarse como independencia, sino como denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo y hacenario de que los Municipios disfrutan jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la Federación y del Estado-miembro a que pertenezcan".

Por nuestra parte consideramos que la afirmación de que el Municipio libre es la base de la división territorial de los Estados, reconoce un ámbito espacial de validez de aquellas normas que el Municipio está en aptitud de darse y aún de aquellas Nacionales o Locales que ejecuta dentro del ámbito de su competencia, lo que implica, como hemos dicho, una forma de descentralización territorial del Estado.

(72) Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit. p. 888

El que el Municipio sea la base de la organización política del Estado, significa que las comunidades locales poseen un gobierno propio que es electo popularmente, de donde se infiere la idea de que el Municipio constituye una forma de descentralización autonómica o política del Estado.

El hecho de que el Municipio sea la base de la división administrativa, quiere decir que las Entidades Federativas deben realizar sus funciones administrativas respetando la circunscripción territorial de los Municipios. Cabe mencionar que dichas Entidades pueden dotarse de otro tipo de organización administrativa, siempre que ésta no constituya una autoridad intermedia entre la misma y el Municipio.

La fracción I, párrafo primero del artículo que nos ocupa, preceptúa que:

"Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

Al decir del maestro Ignacio Burgoa (73) estas prevenciones entrañan la prohibición para los órganos legislativos de los Estados-Miembros de impedir que mediante reformas constitucionales locales o legales ordinarias, el elemento humano de

(73) Burgoa O., Ignacio. Ob.cit., 890.

cada Entidad Municipal elija directamente a los presidentes, regidores y síndicos que componen el Ayuntamiento correspondiente, así como la imposibilidad de que exista alguna autoridad o funcionario entre el Gobierno Municipal depositado en ese cuerpo y el Gobierno Estatal, como lo fue antiguamente el jefe político o prefecto que no era sino el agente por medio del que los gobernadores se injerían en la vida interior de los pueblos, evitando su pretendida democratización.

El párrafo segundo de la fracción citada dispone que:

"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 sus cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas 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".

Este párrafo establece la irrelegibilidad relativa a los funcionarios Municipales conforme a los procesos electorales que las Constituciones Locales y Legislación ordinaria de ca

da Estado-Miembro estatuyan al respecto, las que no podrán contrariar a la Constitución General.

Los párrafos 3°, 4° y 5° de la fracción I, disponen que:

"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes, podrán suspender ayuntamientos, de clarar 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, y 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 periodos respectivos".

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

La suspensión y desaparición de Ayuntamiento así como la suspensión o revocación de uno de sus miembros obedece a las necesidades de detener el abuso o la violación de la ley. (74)

(74) El Artículo 115 Constitucional y las nuevas atribuciones Municipales. Revista del Centro Nacional de Estudios Municipales, 1984.

La adición al artículo 115 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, apoya y fortalece la estructura política de los Ayuntamientos y consagra su seguridad jurídica así como la capacidad de suspensión de los Ayuntamientos por parte de las Legislaturas locales para el buen funcionamiento del Municipio. (75)

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa (76) considera que: "fácilmente se comprende que el ejercicio de tales facultades puede llegar a eliminar el origen popular de los miembros de los Ayuntamientos que preconiza el mismo artículo 115 Constitucional, pues bastaría, para que este fenómeno se produzca que se expidiera una ley local que señale las causas graves según las cuales se puedan suspender o declarar desaparecidos a dichos cuerpos edilicios o suspender o revocar a cualquiera de sus miembros integrantes". Concluyendo dicho autor que: "Conforme a la disposición transcrita, la voluntad de las Legislaturas de los Estados es susceptible de imponerse a la voluntad del pueblo municipal que hubiese elegido a los componentes de los Ayuntamientos mediante la expedición de la ley y su aplicación, haciendo nugatorio el principio de la autonomía política del Municipio.

Por nuestra parte, coincidimos con el punto de vista del

(75) Idem pp. 10 y 11.

(76) Burgoa Orihuela, Ignacio, Ob.cft., p. 895,

maestro Burgoa, ya que dicha reforma resulta atentatoria de los procesos electorales del Municipio y con ello lesiona la esencia de la Democracia o Autonomía política que los debe caracterizar.

Consideramos también que la reforma citada al dejar en manos de las legislaturas locales el señalamiento de las "causas graves" para la desaparición de Ayuntamientos, permite que aquéllas puedan llegar a ejercer un cierto control no sólo político sino también administrativo y hacendario que en el ámbito jurídico gozan en su actuación las autoridades Municipales, si tomamos en cuenta que estas legislaturas pueden determinar como causas graves las derivadas del cumplimiento de las facultades y obligaciones inherentes a dichos Ayuntamientos, cuyo ejercicio se traduce en una serie de actos administrativos, legislativos, hacendarios y jurisdiccionales, mismos que en cuanto a su forma y contenido se encuentran revestidos de una presunción de legalidad. Ahora bien, tal circunstancia a nuestro parecer no pueden dar mérito suficiente para desaparecer a tales cuerpos edilicios, sino que en todo caso, dichos actos deben ser impugnados y nulificados a través del medio de defensa que las leyes establezcan.

En efecto, la figura de la desaparición de Ayuntamientos "per se" debe obedecer a razones de índole política, por lo que para su actualización sólo deberían tomarse en cuenta factores o causas de la misma naturaleza, como podrían ser la

perturbación o desobediencia social en que incurran los habitantes del municipio o los miembros del Ayuntamiento, siempre y cuando dichos actos constituyan un ataque a la forma de gobierno o Instituciones públicas emanadas de la Constitución Local y que hagan imposible o ineficaz el Gobierno Municipal.

En la hipótesis anterior, creemos que la Legislatura Local debería concretarse a integrar un Consejo Municipal previa consulta popular (si esto es posible), en tanto se celebran nuevas elecciones y se reestablece el orden social.

La fracción II, del artículo que nos ocupa, menciona que:

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

El maestro Ignacio Burgoa (77) al referirse a la personalidad jurídica del Municipio menciona: "Antes que la personalidad jurídica, en el ámbito de la realidad social, económica y geográfica existen diferentes comunidades que integran el elemento humano del Estado; esas comunidades se asientan y viven en un espacio determinado; afrontan diferentes problemas y sufren necesidades de variada índole, y a ella y a sus individuos componentes pertenece un cierto patrimonio consti-

(77) Burgo Oriheula Ignacio. Ob.cit., 898.

tuido por bienes de distinta naturaleza. Ahora bien, a esos sujetos indeterminados que son las citadas comunidades, el de recho imputa personalidad, considerándolas como entidades públicas e integrándolas sintéticamente con los elementos ontológicos que hemos señalado para que puedan adquirir derechos y contraer obligaciones en relaciones de diversa naturaleza a efecto de que puedan realizar ciertos fines."

A mayor abundamiento, consideramos que en nuestro caso, el término personalidad alude a la capacidad del Municipio para intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia, ratificándose en tal fracción la facultad del municipio de intervenir en cualquier acto legal por poseer precisamente personalidad jurídica propia, aunque en algunos casos esté restringida.

Por lo que hace al patrimonio del Municipio, podemos decir que ésta es una consecuencia de su personalidad jurídica y se conforma con los recursos financieros y los bienes muebles e inmuebles de dominio público o privado que le pertenezcan.

El párrafo segundo de la fracción citada, dispone que:

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

El ayuntamiento, con total apego a las disposiciones de las Legislaturas locales, podrá expedir bandos de policía y buen gobierno, los cuales regularán la organización política de la municipalidad, establecerán las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la autoridad para mantener la seguridad pública. (78)

Esta función legislativa aun cuando está limitada, por realizarse de acuerdo a las bases normativas que señalen las Legislaturas de los Estados, es muy trascendente en la actividad de los ayuntamientos, que al tener la obligación directa de legislar sobre los asuntos de su competencia, se irá propiciando una mayor y más seria capacitación técnica y un mejor conocimiento y comprensión de los problemas que le son propios. (79)

Dicha facultad, al decir del maestro Burgoa, no corresponde per se a los ayuntamientos, sino que éstas la tienen secundum quid, o sea que su desempeño debe someterse a las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados, circunstancias que corrobora la supeditación del Municipio al Estado. (80)

(78) El artículo 115 Constitucional y sus nuevas atribuciones. Centro Nacional de Estudios Municipales, Texto No. 4, p. 15.

(79) Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal Mexicano, p. 224.

(80) Burgoa O., Ignacio. Ob.cit., p. 896.

Hemos apuntado con anterioridad (81) que el municipio dado sus relaciones de descentralización, ejecuta a través de normas jurídicas individualizadas y/o de carácter general, las materias que el Estado le ordena, es decir, que el contenido de las disposiciones ejecutadas, reglamentadas o legisladas, por el municipio, se haya determinado por las Legislaturas locales, de donde se desprende la carencia de independencia del municipio y se determinan los alcances de su autonomía.

La fracción III del artículo multicitado preceptúa que:

"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 socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinar

(81) Ver punto A.2 del Capítulo I, p. 21

se y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan."

Antes de hacer el comentario respectivo, vale la pena aludir al concepto de servicio público que da el maestro Serra Rojas (81): "El servicio público es una actividad técnica directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público", agregando por otra parte que: "los servicios públicos municipales son aquellas organizaciones que atienden problemas que afecta principalmente al manejo de una ciudad, o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado, policía, transporte, jardines y cementerios. Municipalizar un servicio es entregar a las autoridades municipales un servicio que ha estado atendido por particulares".

En cuanto a la forma de prestación de tales servicios públicos, tradicionalmente encontramos dos que son: la directa y la concesionada.

(82) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T. I, pp. 107 y 111.

"La concesión de un servicio público es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado - temporalmente a un individuo o empresa concesionaria que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido." (83)

La teleología de esta reforma consiste en que el municipio, con el respaldo de nuestra Carta Magna, emprenda la planeación en la dotación de los servicios públicos, obteniendo ingresos por este concepto e impulsando a la vez el desarrollo de sus localidades; sin embargo, tampoco en este renglón se observa en favor del municipio el ejercicio auténtico de su autonomía, toda vez que el Estado podrá concurrir a la prestación de tales servicios cuando su Legislatura lo estime conveniente.

La fracción IV de nuestro artículo señala que:

"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:

(83) Serra Rojas, Andrés. Ob.cit., T. 2, p. 274.

- 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), no 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."

Al respecto, el licenciado Francisco de la Garza en su obra Hacienda Municipal, justifica el derecho del Municipio a la percepción de ingresos, diciéndonos que satisface necesidades esenciales de su población, mediante la prestación de una serie de servicios públicos, cuya suspensión total o parcial, ocasionaría daños y perjuicios, inmediatos, ingentes e irreparables. (84)

Luego entonces, el Municipio puede obtener, por diferentes medios, los recursos económicos indispensables para su funcionamiento:

- a) Por el pago de contribuciones que marque la ley
- b) Por la prestación de servicios a la comunidad
- c) Por la colaboración voluntaria de los propios particulares
- d) A través de la participación de los impuestos correspondientes a los otros niveles de gobierno.
- e) Por subsidios que le sean concedidos
- f) Por financiamientos; y
- g) Por ingresos derivados de sus bienes patrimoniales.

(84) Garza, Francisco de la. Citado por Margain Manoutou, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, México 1981, p. 243.

Por ley, el Municipio puede obtener dos tipos de ingresos públicos, mismos que pueden subclasificarse de la siguiente manera:

A) Ingresos ordinarios.- Constituyen la forma normal y ordinaria de que dispone el Municipio para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines, acorde con las disposiciones emanadas del precepto constitucional de referencia y de aquéllas que determine la Legislatura local. Son normalmente:

- Impuestos
- Derechos
- Productos
- Aprovechamiento
- Accesorios
- Participaciones

B) Ingresos extraordinarios.- Se componen por un conjunto de ingresos que el Municipio puede obtener de distintas personas físicas o morales o de otros niveles gubernamentales.

Por lo que se refiere a la autonomía hacendaria del Municipio contenida en el primer párrafo de la fracción IV citada, el maestro Ignacio Burgoa (85) expresa que: "La autonomía ha-

(85) Burgoa O., Ignacio. Ob.cit., p

cedaria del Municipio consiste en que estas entidades pueden administrar libremente su hacienda, sin que se revele por tanto, en señalar las materias gravables que sean la fuente de los ingresos que la forman, ya que este señalamiento compete a las legislaturas de los Estados-miembros, los cuales son los únicos que pueden determinar las contribuciones que deba percibir el erario municipal".

Por nuestra parte, consideramos que pese a la injerencia de los Estados e incluso de la Federación, en la determinación y participación de algunas contribuciones municipales, mediante las últimas reformas se otorga la posibilidad a los Municipios de asegurar sus propios recursos al delimitar las contribuciones e ingresos que son de competencia municipal.

Otro aspecto positivo de las reformas citadas, es que ahora el Ayuntamiento está facultado para aprobar su presupuesto de egresos correspondiente, de acuerdo a sus ingresos disponibles.

La fracción V del artículo preinvocado preceptúa que:

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."

La fracción citada aparece como una respuesta a los problemas urbanos de orden territorial referidos a una excesiva concentración demográfica y económica, una aguda dispersión de la población rural y una marcada desigualdad regional en la distribución de la riqueza y cuyo objetivo se puede traducir en los siguientes puntos:

- Alcanzar un desarrollo más ordenado en las comunidades
- Fortalecer el control del Municipio sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano; y
- Combatir el deterioro de los edificios, y espacios abiertos, preservando los valores históricos culturales.

La fracción VI dispone que:

"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."

La presente fracción obedece a la problemática territorial entre regiones con diferentes autoridades administrativas que tienden a formar una continuidad demográfica, por lo que en la planeación y regulación en dichas zonas, el Municipio se coordinará con los Estados y la Federación de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos, a fin de no distorcionar el desenvolvimiento armónico de la comunidad conurbada.

En otro aspecto y al decir del maestro Ignacio Burgoa, (86) es en estas materias en donde sí se advierte una amplia esfera de acción de los Municipios en cuanto a la aplicación, dentro de su territorio, de las leyes federales y locales relativas a la ecología y demografía y en cuyo manejo sí se advierte su autonomía.

La fracción VII dispone que:

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

Según esta fracción, los Municipios de acuerdo con los Ejecutivos Federal y Estatal, contarán con las fuerzas de seguri

(86) Burgoa Orihela, Ignacio. Ob.cit., p.266.

dad pública municipal para asegurar el orden social.

La Fracción VIII dispone que:

"Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la Representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios".

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios 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 esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

De acuerdo con el primer párrafo los Ayuntamientos quedarán integrados por personas de diversos partidos, lo que contribuye a integrar la voluntad política del pueblo, reflejándose en la Comuna, las principales corrientes de opinión y de interés de la localidad.

Por lo que hace al segundo párrafo, el vacío legal que había en torno a las relaciones laborales del Municipio con sus trabajadores, ha quedado resuelto mediante la disposición de la fracción citada, en la que se determina como competente a la Legislatura local para legislar en lo relativo a trabajadores Municipales.

A.2 Otras disposiciones constitucionales referentes al Municipio.

Además del artículo 115, existen otros preceptos dentro de nuestra Carta Magna que en forma aislada se refieren al Municipio, estableciéndose en alguno de ellos una facultad o atribución a favor de dicha entidad.

A continuación agruparemos dichos artículos en razón de la materia a que se refieren.

En materia educativa

Artículo 3º, primer párrafo.- "La educación que imparte el Estado-Federación, Estados, Municipios-tenderán a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. ..".

Artículo 73, fracción XXV, segunda parte.- "El Congreso tiene facultad: para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República".

El artículo 3º de nuestro máximo ordenamiento ratifica al Municipio como una forma del Estado, por lo que en el ámbito de su jurisdicción es responsable de ejercer en los términos

del artículo 73 citado, la facultad que en materia educativa le asigna la Constitución.

En materia de Hacienda pública

Artículo 32, fracción IV.- "Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Artículo 73, fracción XXIX, in fine.- "Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

Artículo 117, fracción VIII.- "Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas....".

El Artículo 32 Constitucional otorga al Municipio la calidad de sujeto activo de la relación tributaria al igual que la Federación y los Estados, con la diferencia de que sólo estos dos últimos tienen plena potestad jurídica tributaria, pues el Municipio como hemos visto, sólo puede administrar libremente su hacienda.

El Artículo 73 en su fracción citada señala como fuente impositiva a favor de los Municipios el porcentaje que por con-

cepto de energía eléctrica le determine la Legislatura local.

El Artículo 117, fracción VIII, contiene una prohibición tanto a los Estados como Municipios para contraer empréstitos, pudiéndose realizar sólo éstos cuando se destinen a inversiones públicas por los montos y conceptos que las Legislaturas locales señalen. Cabe mencionar, que esta prohibición entraña una facultad positiva del Poder Ejecutivo Federal (artículo 73, fracción VIII).

En materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano

Artículo 73, fracción XXIX-C.- "El Congreso tiene facultad: para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de Asentamientos Humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".

Este artículo contiene a favor del Congreso de la Unión una facultad concurrente en dicha materia, a fin de regular adecuadamente en los tres niveles de gobierno los Asentamientos Humanos, fomentar la agricultura y evitar la destrucción de los elementos naturales de la nación.

En materia de deberes ciudadanos

El artículo 32, fracción II,- "Son obligaciones de los me

xicanos: Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar".

Artículo 5º, párrafo cuarto.- "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular directa e indirecta".

En este artículo se incluye como excepción al derecho de percibir una remuneración por el trabajo prestado, el de los cargos consejiles y que en nuestro caso lo representan los miembros del Ayuntamiento o del Consejo Municipal.

En materia electoral

Artículo 42, último párrafo.- "Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

De acuerdo con esta fracción, los partidos políticos o asociaciones, tienen la facultad de participar en los procesos electorales que los Ayuntamientos realicen.

En materia de servicios públicos

Artículo 116, fracción VI. "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."

De acuerdo con esta fracción, se prevé que ante la incapacidad de algunos Municipios para hacerse cargo de la prestación de servicios públicos, puedan celebrar convenios con la Federación o con su Estado, para que este último asuma el financiamiento, ejecución u operación de tales servicios.

Por otra parte, consideramos que si el Municipio tiene personalidad jurídica propia, resulta reiterativo que la fracción citada, señale en forma expresa, la posibilidad de éste para concertar convenios; no obstante, tal fracción resulta benéfica al Municipio dado que amplía su radio de acción o competencia, asegurando que la voluntad de éstos deberá ser atendida por el Estado respectivo.

En materia de responsabilidad pública.

Artículo 108, último párrafo.- "Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

B) El Municipio en las Constituciones Locales para el Estado de México e Hidalgo

B.1 Consideraciones generales

Hemos visto en el capítulo anterior que el Estado-Miembro goza de autonomía constitucional, es decir, de la facultad descentralizada para otorgarse su propia constitución, surgiendo de ello la característica del Estado Federal.

Ahora bien, con fundamento en los artículos 40, 41 y 115 de nuestra ley suprema, cada Estado define su régimen interior mediante la implantación dentro de su territorio de su propia Constitución Política en la cual se consignan las normas y disposiciones fundamentales que rigen la vida de los ciudadanos y de los gobiernos estatal y municipal.

Así pues, dentro de este marco y por regla general, las constituciones de los estados empiezan por fijar los principios básicos de su división territorial enunciando el nombre de los municipios que lo componen, estableciendo además las normas generales para la elección y funcionamiento de los gobiernos municipales, dejando su reglamentación a la Ley Orgánica Municipal.

Asimismo, las constituciones locales otorgan a los Ayuntamientos la facultad de iniciar leyes ante el Congreso del Estado y la de participar en el procedimiento de reformas.

Por otra parte la legislatura local suele calificar las elec-

ciones de los Ayuntamientos.

En los dos casos que nos ocupan las constituciones facultan a la legislatura para dictar la ley de ingresos de los Municipios, revisar su cuenta anual, autorizar la contratación de empréstitos y aprobar sus actos de dominio.

Pues bien, en razón de cada uno de los tópicos señalados procederemos a glosar los artículos relativos al Municipio que se contienen en dichos ordenamientos.

B.2 Contenido de dichos ordenamientos en materia municipal

Para la mejor comprensión del tema, hemos decidido dividirlo y abordarlo a partir de los siguientes rubros: División territorial y forma de gobierno estatal, creación y supresión de Municipios, de los poderes estatales en relación con los Municipios y del gobierno municipal.

Lo anterior nos permitirá integrar en cada apartado las disposiciones contenidas en los ordenamientos de méritos y que de alguna forma tienen que ver con el régimen municipal.

A continuación emprenderemos nuestra tarea citando simultáneamente, en los cuadros que se presentan más adelante, las disposiciones legales tanto de la Constitución Política para el Estado de México como las de su correlativa para el Estado de Hidalgo que se refieran a cada uno de los rubros antes citados.

De la división territorial y de la forma de gobierno estatal.

Estado de México

Artículo 7°. "De conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal vigente, el Estado adopta el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, reconociendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre".

Artículo 8°. "Una ley orgánica determinará el número de Municipios a que se refiere el artículo anterior, así como su división interior".

Artículo 11. "Los poderes públicos del Estado se consideran como superiores jerárquicos de los cuerpos municipales, y tendrán sobre éstos las facultades de organización y regulación de funcionamiento, que no impidan ni limiten los derechos que les conceden el artículo 115 de la Constitución Federal vigente.

Artículo 15. "El Municipio, que es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto de derechos y obligaciones de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal".

Artículo 16. "Conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, corresponderá a los Municipios, como personas morales, los derechos que se desprenden del segundo inciso de la fracción VI del párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución General y todas las demás que de esos mismos derechos se deriven."

Estado de Hidalgo

Artículo 25. "El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno democrático, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre".

Artículo 117. "El territorio del Estado de Hidalgo se divide en ochenta y cuatro Municipios, con las cabeceras que se señalen en la ley de la materia.

Los límites de los Municipios se consignarán en la Ley Orgánica Municipal".

Artículo 17. "El Estado asume la representación jurídica del Municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo - Estado".

En principio, resulta más extenso en cuanto al presente rubro se refiere la Constitución para el Estado de México, sin embargo, por lo que hace a sus artículos 7, 8, 15 y 16, así como -- 25 y 117 de la Constitución Hidalguense, solo ratifican nuevamente el contenido de las fracciones correlativas de la Constitución General en lo relativo a la concepción del Municipio y los efectos legales de su personalidad jurídica.

En cambio, resulta contradictoria con la naturaleza del Municipio, la fórmula que se instituye en el artículo 11 de la Constitución para el Estado de México, y de la cual se puede desprender el ejercicio, por parte de la Entidad Federativa, de un control político, administrativo y hacendario en la actuación que en el ámbito jurídico gozan los órganos municipales. Hemos dicho, que el Municipio representa ante todo, una forma descentralizada que implica una división de competencias y no una jerarquización administrativa, luego entonces, en su actuación, debe gozar de autonomía, o sea, de libertad en la ejecución de los actos o materias que le ordena el Estado-Miembro.

En razón de lo anterior, consideramos que el precepto transcribe vulnera la autonomía municipal, no obstante que en el mismo se observa un pretendido respeto a los derechos concedidos por el ar-

título 115 de nuestra Carta Magna, en la que ya de por sí se advierte una posible intervención del Gobierno Estatal en la actividad de los Municipios.

Por lo que se refiere al artículo 17 de la Constitución para el Estado de México, inferimos que dicha disposición obedece a principios referentes a la autonomía de los Estados-miembros, toda vez que el Municipio al formar parte de su régimen interior, corresponde a las autoridades del primero, la representación de sus Municipios dentro del concierto inter-estatal, cuestión que se traduce en el ámbito competencial, en una obligación para el gobernador y en una prohibición para los Ayuntamientos.

Ahora bien, creemos que para estos casos el gobernador tendría que actuar conforme a los intereses de la comunidad que representa, es decir, actuaría únicamente en nombre del Municipio representado y no por cuenta de éste, ya que este último supuesto, sólo podría darse en aquellos casos en que el gobernador representara a la totalidad de los Municipios que conforman a dicha Entidad.

- De la creación y supresión de Municipios.

Estado de México

Estado de Hidalgo

Artículo 70. "Corresponde a la Legislatura:

IV. Crear y surpimir Municipios según el censo y la recaudación de las rentas de que pueda disponer la localidad respectiva".

Artículo 118. "Para la creación de Municipios en la Entidad se requiere la aprobación del constituyente permanente del Estado y la concurrencia de los siguientes elementos:

I. Que sea conveniente para satisfacer las necesidades de

- sus habitantes;
- II. Que la superficie donde se pretenda erigir un nuevo Municipio, sea capaz de cubrir sus necesidades y atender sus necesidades y atender a sus posibilidades de desarrollo futuro;
 - III. Que los recursos para su desarrollo potencial, le garanticen posibilidades económicas para cubrir un presupuesto anual mínimo de diez millones de pesos;
 - IV. Que su población no sea inferior de cien mil habitantes;
 - V. Que la comunidad en la que se establezca su cabecera, cuente con más de diez mil habitantes;
 - VI. Que el territorio que constituya el nuevo Municipio sea por lo menos de quinientos kilómetros cuadrados;
 - VII. Que la población que se señala en la fracción IV, tenga equipamiento urbano adecuado para sus habitantes; y
 - VIII. Que previamente se escuche la opinión de los Ayuntamientos de los Municipios que resultaran afectados en su territorio, su economía y su población con la creación del nuevo Municipio".

Artículo 119. "El constituyente permanente del Estado, podrá declarar la supresión de un Municipio y la consecuente fusión de sus elementos, cuando en él dejen de concurrir las condiciones requeridas para su supervivencia, en los términos de las fracciones del artículo anterior".

Antes que nada, cabe mencionar que de la forma en que se encuentra redactado el párrafo inicial del artículo 115 de la Constitución General en relación con las disposiciones legales que regulan la creación de los Municipios en las Constituciones locales, se confirma la tesis de que el Municipio surge posterior al Estado, quien posterior a la creación de dichas entidades municipales las organiza y estructura en forma descentralizada.

Ahora bien, de la transcripción que hemos hecho del articulado antes citado, se puede desprender que la constitución de Hidalgo procede con mejor técnica que su correlativa para el Estado de México, ya que en la primera se señala expresamente una serie de requisitos de carácter geográfico, económico y poblacional para la creación de dichas entidades, lo que a nuestro parecer repercute necesariamente en el fortalecimiento del nuevo Municipio y en un mejor nivel de vida para sus habitantes.

En cambio, la Constitución para el Estado de México, solo incluye a la creación de los Municipios dentro de las facultades que posee su Legislatura local, sin expresar los requisitos básicos con que dichas entidades deben cumplir para su creación y robustecimiento. Luego entonces, del artículo 70 de la Constitución citada, se infiere que queda a discreción de la Legislatura local, determinar los casos en que proceda la creación y supresión de dichas entidades municipales, tomando en consideración para ello, el censo y la recaudación -

de renta de la localidad respectiva,

Por otra parte, las disposiciones citadas en lo que se refieren a la supresión de Municipios, violan la garantía de audiencia en perjuicio de estas entidades, toda vez que en dicho articulado no se señala un procedimiento previo mediante el cual los Municipios afectados sean oídos y vencidos.

- De los poderes estatales en relación con los Municipios.

En este rubro se mencionarán las disposiciones legales relativas a las facultades y obligaciones de los poderes de los Estados que establecen las relaciones con los Municipios.

PODER LEGISLATIVO

ESTADO DE MEXICO

Artículo 70. "corresponde a la legislatura;

- III. Arreglar y fijar los límites de los Municipios de que deberá componerse el Estado, de acuerdo con la presente Constitución;
- IV. Crear y suprimir Municipios según el censo y la recaudación de las rentas de que puede disponer la localidad respectiva;
- V. Dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los Municipios y establecer las bases normativas para la expedición de los -

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 56. "Son facultades del Congreso:

- I. Legislar en todo lo que concierne al régimen interior del Estado.
- VI. En las elecciones de Gobernador, Diputados, y Ayuntamientos, erigirse en colegio electoral para calificarlas y declarar electos a los ciudadanos que hayan obtenido la mayoría de votos.
- XII. Autorizar la venta o cualquier tipo de enajenación de los bienes inmuebles, propiedad del Estado o de los Municipios respecti-

Estado de México

Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Decretar por acuerdo de las dos terceras partes - de sus integrantes, la su pen si ón de Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por - cualquiera de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Designar a propuesta del - Ejecutivo de entre los veci nos, a los Ayuntamientos provisionales, Consejos Municipales y a los miembros de los cuerpos edilicios que deban concluir los períodos respectivos, en aquellos casos que determine la Ley Orgánica resp.

VI. Decretar los ingresos que de ben constituir la hacienda municipal y establecer anual mente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales las participaciones fede rales serán cubiertos por la Federación a los Municipios, a través del Ejecutivo del Estado.

XVI. Expedir conforme a los principios básicos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, la ley que ri ja las relaciones de trabajo de los servidores públicos del Estado y Municipios;

Estado de Hidalgo

vamente, debiendo estos ju stificar el motivo de la ope ración.

XIII. Resolver los conflictos que se susciten entre dos o más Municipios de la entidad, así como entre los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado

Estado de México

Estado de Hidalgo

- XX. Discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formen los respectivos Ayuntamientos. Dichos presupuestos serán remitidos por conducto del Ejecutivo.
- XXII. Revisar y calificar cada año las cuentas de inversión de las rentas municipales del Estado y exigir en su caso las responsabilidades correspondientes;
- XXV. Aprobar los montos y conceptos de endeudamiento anual a que se refieren las leyes de ingresos y presupuesto de egresos del Estado y Municipios.

Las fracciones III y IV del artículo 70 de la Constitución para el Estado de México, fija de una manera general los límites, creación y supresión de los Municipios que integran a dicha entidad. Su correlativa para el Estado de Hidalgo no enmarca dentro de sus facultades expresas las relativas a este tópico, sin embargo, hemos visto que tal ordenamiento en su artículo 118 hace una regulación más adecuada sobre este tema, señalando como autoridad competente al constituyente permanente del Estado.

La fracción V del artículo 70 precitado, transcribe los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 115 de nuestra Carta Magna, sin hacer ninguna referencia especial al respecto. La Constitución de Hidalgo no obstante que es omisa en este aspecto, le son aplicables las disposiciones

que la Constitución General establece al respecto.

La fracción VI del artículo 70 de la Constitución Mexicana transcribe el contenido de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General sin hacer ninguna mención adicional al respecto, concretándose a enmarcarla dentro las facultades de la legislatura. Pese a que la Constitución para el Estado de Hidalgo tampoco hace señalamiento en lo que a este particular se refiere, igualmente le son aplicadas las disposiciones contenidas en el artículo 115 Constitucional citado.

Por lo que se refiere a las fracciones XVI y XX vuelven a mencionar lo que al respecto dice la Constitución General, disposiciones que debe observar la Legislatura para el Estado de Hidalgo, ya que éste no lo señala en su Constitución.

De la fracción XXII del artículo 70 tan citado se deduce un control fiscal que conculca la autonomía hacendaria del Municipio, toda vez que el artículo 115 de la Constitución General dispone que los Municipios administrarán libremente su hacienda. Su correlativa para el Estado de Hidalgo no se

ñala dentro de las facultades de la Legislatura la contenida en la fracción XXII antes mencionada, lo que nos parece más acorde con la naturaleza jurídico-política del Municipio.

La fracción XXV del artículo 70 de la Constitución para el Estado de México señala expresamente como facultad del Congreso el aprobar los montos y conceptos de endeudamiento previstos en las leyes de ingresos y presupuestos egresos del Municipio. Es en este aspecto en donde nos parece que procede con mejor técnica la Constitución para el Estado de México en relación con la del Estado de Hidalgo, ya que esta última peca de omisa sobre el particular. Dicha facultad entraña las vías de acceso para la obtención de créditos externos en favor del Municipio, cuestión que por su naturaleza debe realizarse a través de las autoridades Estatales y/o Federales en los términos del artículo 117, fracción VIII de la Constitución General.

Por lo que hace a las fracciones I y VI del artículo 56 de la Constitución para el Estado de Hidalgo, señalan las facultades relativas al régimen interior de los Estados, es decir, de aquéllas que no corresponde a la Federación, como

en este caso la que se refiere a la calificación de las elecciones de los Ayuntamientos.

En lo referente a la fracción XI del artículo citado en el párrafo anterior, a la vez que determina una facultad de la legislatura, establece un requisito de eficacia que deben observar los actos jurídicos de enajenación que celebra el Municipio, con respecto a sus bienes. Sin embargo, creemos que sería más adecuado para la estructura y naturaleza del Municipio, el que las legislaturas se concretarán a señalar en forma general, las bases conforme a las cuales el Municipio pudiera realizar sus enajenaciones, sin que dicha Legislatura tenga que intervenir directamente en cada operación.

A guisa de ejemplo la Legislatura podría señalar, entre otros requisitos, y para todas las enajenaciones que llegare celebrar el Municipio, las siguientes bases:

1. Una comisión valuadora que fije el valor del bien que pretende enajenar el Municipio.
2. El derecho del tanto a favor de instituciones públicas.

3. Los bienes de dominio privado sujetos a transmisión.

4. Los contratos que pueden celebrarse respecto de dichos bienes, con los particulares.

La fracción XIII del artículo 56 citado, establece la competencia de las Legislaturas para conocer de los conflictos que se suscitan entre los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado. De esta fracción nos ocuparemos en el siguiente capítulo; por lo pronto, sólo diremos que nos parece acertada la inclusión de tan importante aspecto en la constitución Hidalguense, cuestión que en la que es omisa su correlativa para el Estado de México.

PODER EJECUTIVO

ESTADO DE MEXICO

ESTADO DE HIDALGO

Art. 89. Son obligaciones del Gobernador:

VI. Presentar a las Legislaturas antes del día 15 del mes de diciembre, los proyectos de Leyes de Ingresos Municipales que le remitan los Ayuntamientos y que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente:

XXIII. Asumir la representación política y jurídica del Municipio para los efectos del artículo 17 de esta Constitución.

Artículo 71. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

X. Mandar las fuerzas de seguridad pública del Estado y todas las que se encuentren en el Municipio donde residan, de acuerdo con el artículo 115, fracción VII de la Constitución General de la República;

XXXIII. Proponer el Congreso del Estado o a la Comisión permanente en su caso, la integración de los Consejos Municipales, en los casos que señale

Estado de México

- XXX. Proponer a la Legislatura del Estado la designación de Ayuntamientos provisionales, Consejo Municipales y miembros de los Cuerpos Edilicios en los casos previstos por esta constitución y las Leyes Orgánicas respectivas;
- XXXI. Ser el conducto para cubrir a los Municipios las participaciones Federales que les correspondan conforme a las bases, montos y plazos que fije la Legislatura.

Estado de Hidalgo

- esta Constitución;
- XLVI. Recabar las participaciones que correspondan a los Ayuntamientos que por cualquier título se perciban, para entregarlos a la Hacienda Municipal;
- XLVII. Proponer al Congreso que convoque a elecciones si éste lo juzga necesario cuando por cualquier motivo desaparezca un Ayuntamiento una vez integrado el Consejo Municipal;
- XLVIII. Actuar como árbitro en los conflictos que se susciten entre los Municipios.

De todas las fracciones anteriores, cuyo contenido se encuentra previsto en la Constitución General, vale la pena mencionar la fracción XLVI del artículo 71 de la Constitución para el Estado de Hidalgo, ya que consideramos acertado su contenido, no obstante que sería conveniente que para todos los casos de desaparición de Ayuntamiento, se convocara siempre a nuevas elecciones, o bien, que la Legislatura determine expresamente en qué casos no procederían dichas elecciones.

PODER JUDICIAL

ESTADO DE MEXICO

- Artículo 109. Corresponde al Tribunal Pleno:
- III. Nombrar a los jueces de pri-

ESTADO DE HIDALGO

- Artículo 99. Son facultades del Tribunal Superior de Justicia:
- XI. Resolver los conflictos

mera instancia y municipales y recibir la protesta a que se refiere el artículo 171 de la presente constitución.

que surjan entre los Ayuntamientos y Legislaturas.

Al respecto de estos artículos, cabe señalar que las autoridades judiciales de ambos Estados dependen jerárquicamente del Tribunal Superior, y actúan dentro de la competencia que les fija la Ley Orgánica respectiva.

Del Gobierno Municipal

En el rubro de referencia trataremos la organización municipal, sin incluir el reparto de competencias de las autoridades u órganos municipales, pues este aspecto, será abordado con más detalles en el siguiente capítulo.

ESTADO DE MEXICO

Artículo 133. La Administración Pública interior de los Municipios, se ejercerá por los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales o por quienes legalmente lo substituyan.

Artículo 135. Los Ayuntamientos serán asambleas deliberantes, y como Cuerpos Colegiados, tendrán autoridad y competencias propias en los asuntos que se someten a su decisión, para la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los Presidentes Municipales; serán integrados por elección popular directa, debien

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 116. Cada Municipio será ser: administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad alguna intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado.

Artículo 130. El Ayuntamiento es el Organo de Gobierno Municipal a través del cual, el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

o durar en funciones tres años y no pudiendo ser electos para el periodo inmediato siguiente ninguno de sus miembros.

Artículo 136. Los Ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que se denominará Presidente Municipal y con varios miembros más, llamados Síndicos y Regidores cuyo número total se determinará en razón directa de la población del Municipio que representen, en la forma en que lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Artículo 131. Los Ayuntamientos se integran con un Presidente, un Síndico Procurador, los Regidores de mayoría relativa y los Regidores de minoría proporcional en los términos que establece la ley de la materia.

Artículo 143. Corresponde al Presidente, Síndico y Regidores, el ejercicio del Gobierno Municipal así como la representación de los intereses de la comunidad en sus respectivos ámbitos competenciales.

En ambas constituciones se observa la forma de gobierno del Alcalde-Consejo, en la que al primero se le otorgan facultades ejecutivas y directivas y al segundo, como Cuerpo Colegiado, las facultades Legislativas, integrándose estas últimas con el Presidente Municipal, Regidores y Síndicos.

C. El Municipio en las Leyes Orgánicas Municipales para el Estado de México e Hidalgo.

C.1 Consideraciones previas

La Ley Orgánica Municipal es expedida por el Poder Legislativo de cada Estado, es una ley reglamentaria en la que se contienen fundamentalmente, preceptos antígenos al establecimiento, organización, funciones, facultades e integración de las autoridades municipales. En la Ley Orgánica Municipal se haya un desglose más detallado de la competencia comunal.

En efecto, además de los aspectos señalados, dichos ordenamientos establecen las disposiciones relativas a la división territorial, forma de gobierno, responsabilidad de funcionarios y servicios públicos municipales.

C.2 Contenido de Dichos Ordenamientos

En el presente apartado, al igual que en el anterior, trataremos sólo los aspectos mencionados en el párrafo que antecede, dejando para el próximo capítulo todo lo relativo a la competencia de las autoridades municipales.

De la Estructura Municipal

ESTADO DE MEXICO

Artículo 1°. El Municipio Libre es la vase de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2°. Los Municipios del Estado organizarán y regularán sus funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la presente ley, y en lo interno, se regirán por sus propios bandos municipales, los cuales tomarán como base de su formación las constituciones Federal y Estatal.

Tendrán para el logro de sus fines, todas las competencias que no estén expresamente atribuidas por las leyes, a la Fe-

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 1°. El Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa, así como de la división territorial del Estado de Hidalgo, es una institución de orden público, constituida por una comunidad de personas establecidas en territorio, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda.

Artículo 2°. Los Municipios del Estado estarán organizados y regularán su funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la presente ley, en lo interno se regirán por sus propios bandos y reglamentos municipales, que se ajustarán a los principios establecidos en la Constitución Federal, en la del Estado y en esta ley, ten

Estado de México
deración o al Estado.

Estado de Hidalgo
drán para el cumplimiento de
sus fines, todas las compe-
tencias que no estén expresa-
mente atribuidas por las le-
yes a la Federación o al Es-
tado.

Artículo 4°. Los Municipios no tendrán ningún superior jerárquico, serán independientes entre sí y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éstos y los poderes del Estado. Entre los Municipios podrán establecerse nexos de coordinación para la solución de necesidades comunes.

En principio, ambos ordenamientos contienen una reglamentación más detallada del artículo 115 Constitucional "in capite", sin embargo, en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, se señalan en forma expresa las características, elementos y atribuciones que conforman al Municipio. En este mismo ordenamiento se dispone que los Municipios no tendrán superior jerárquico, lo que nos parece más adecuado con la naturaleza jurídica política del Municipio. Cabe destacar en este aspecto la Constitución para el Estado de México en su artículo 11 señala como superiores jerárquicos del Municipio, a los Poderes Estatales.

De la Organización Territorial y Poblacional

ESTADO DE MEXICO

Artículo 18. Para su organización territorial interna, los Municipios se dividirán en Delegaciones, Subdelegaciones, sectores o secciones y manzanas, cuya extensión y límites serán determinados por cada una de ellos.

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 3°. El territorio del Estado de Hidalgo se divide en los Municipios señalados en el artículo 23 de la Constitución Estatal.

Sus límites se consignarán en esta ley o en su caso

Estado de México

Artículo 21. La vengidad en un Municipio se adquiere y se pierde por:

A. Se adquiere:

- I. Teniendo seis meses cuando menos con domicilio establecido dentro del Municipio y con residencia efectiva por ese lapso, o
- II. Manifestando expresamente, antes del tiempo señalado en la fracción anterior, ante la autoridad municipal, el deseo de adquirir la vengidad, anotándose en el Registro Municipal y comprobando haber renunciado ante las autoridades municipales de su anterior vecindad.

Estado de Hidalgo

en el decreto que al efecto se expida.

Artículo 9. Son habitantes del Municipio quienes temporal o definitivamente tengan su domicilio en él.

Artículo 12. Son vecinos de un Municipio los habitantes que tengan cuando menos un año de residencia fija dentro de su territorio.

Como se puede desprender de ambas legislaciones, en ella se dejan como facultades de los Ayuntamientos, el manejar todo lo relativo a la vecindad de su comunidad, ya que como hemos dicho, mientras al Estado compete conocer de aquellas cuestiones relativas a la ciudadanía, al Municipio le corresponden las de vecindad. Asimismo, y como se puede desprender de dichos ordenamientos, el territorio municipal se encuentra organizado a partir de su aspecto demográfico.

Del Régimen Gubernamental

Integración y funcionamiento de los Ayuntamientos

ESTADO DE MEXICO

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 26. Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años

Artículo 19. El Gobierno de cada Municipio se encomen

ESTADO DE MEXICO

y se integrarán por:

- I. Un Presidente, un Síndico y cinco Regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación; cuando tengan una población hasta de ciento cincuenta mil habitantes;
- II. Un Presidente, un Síndico y siete Regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan más de ciento cincuenta mil hasta quinientos mil habitantes, y
- III. Un Presidente, dos Síndicos y nueve Regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, cuando tengan más de quinientos mil habitantes.

Artículo 39. Para resolver los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez a la semana y cuantas veces sea necesario, en problemas de urgente resolución o a petición de dos de sus miembros.

Las sesiones de los Ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas, las causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento.

Artículo 40. Los Ayuntamientos podrán funcionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, los cuales tendrán iguales derechos, y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos en que

ESTADO DE HIDALGO

dará a un Ayuntamiento integrado por un Presidente, un Síndico y el número de Regidores que establezcan la Ley de Organizaciones Políticas y procesos electorales.

Todos sus integrantes se elegirán por voto popular, directo y secreto, para un período de tres años y se renovará en su totalidad al término de cada período.

Artículo 32. Los Ayuntamientos podrán funcionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, los cuales tendrán iguales derechos y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos en que la ley exija la asistencia total o mayoría absoluta o determinada de votos de los Regidores.

El Presidente siempre tendrá voto de calidad.

Los Ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos, sino en aquellos casos en que esta ley lo permita al resolver recursos administrativos o se advierta que se oponen a las demás leyes y reglamentos en vigor. Las sesiones del Ayuntamiento serán presididas por el Presidente Municipal.

la ley no lo exija.

El que presida la sesión siempre tendrá voto de calidad. Los Ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se haya dictado en contravención de la ley. Las sesiones del Ayuntamiento serán presididas por el Presidente Municipal.

En ambos ordenamientos municipales, se señalan cuales deberán ser los órganos de autoridad que integren al Ayuntamiento, cuyos titulares deberán ser electos por votación popular, mediante los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional. Asimismo, dichos ordenamientos se refieren a la validez de los actos acordados por el Ayuntamiento y los efectos que producen estos actos cuando dicho Ayuntamiento no se encuentra debidamente integrado. He aquí un caso del que pueden conocer las Legislaturas Locales, ya que la ilegalidad de los actos acordados por la minoría de un Ayuntamiento, no es precisamente una cuestión de competencia que tenga que dilucidar un órgano jurisdiccional, sino que dicha cuestión importa la legalidad "ab origine" del citado acto. Sin embargo, el procedimiento que las Leyes Orgánicas Municipales de mérito estatuyen al respecto, es el de revocación,

Del Régimen Administrativo

ESTADO DE MEXICO

Artículo 71. En cada Ayuntamiento para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal, se tendrá una Secretaría.

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 74. En cada Ayuntamiento para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal, se tendrá una Secretaría.

ESTADO DE MEXICO

La Secretaría Municipal establece a cargo de una persona denominada Secretario, quien no será miembro del Ayuntamiento y se designará de la terna propuesta por el Presidente Municipal.

Artículo 76. La Tesorería Municipal es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la ley y de las derogaciones que deba hacer el Ayuntamiento.

Artículo 83. Los Municipios con el concurso del Estado organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación, explotación de sus servicios públicos, considerándose enunciativa y no limitativamente como tales:

- I. Agua potable y alcantarillado;
- II. Alumbrado público;
- III. Limpia;
- IV. Mercado y centrales de abastos;
- V. Panteones;
- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques y jardines;
- VIII. Seguridad pública y tránsito, y
- IX. Conservación de los poblados.

Artículo 90. Los Ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura para:

- I. Obtener empréstitos;
- II. Enajenar sus bienes inmuebles;
- III. Dar en arrendamiento sus bienes propios, por un término que exceda a la gestión del Ayuntamiento.
- IV. Celebrar contratos de obras

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 78. La Tesorería Municipal es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones expresamente señaladas por la ley.

Artículo 84. (Es obvio de inútiles repeticiones, nos remitimos al contenido de la fracción III del artículo 115 Constitucional).

Artículo 107. Los Ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura para:

- I. Obtener empréstitos cuyo pago sea posterior al del período de ejercicio del Ayuntamiento;
- II. Enajenar sus bienes muebles;
- III. Dar en arrendamiento - sus bienes propios, por un término que exceda a la gestión del Ayuntamiento.
- IV. Celebrar contratos de administración de obras, así como de prestación de servicios públicos que produzcan obligaciones, cuyo término exceda de la gestión del Ayuntamiento contratante;
- V. Cambiar de destino los bienes inmuebles destinados a un servicio público;
- VI. Desafectar del servicio público los bienes municipales, y
- VII. Cambiar las categorías políticas de las poblaciones.

ESTADO DE MEXICO

y servicios públicos que produzcan obligaciones, cuyo término exceda de la gestión del Ayuntamiento contratante;

V. Cambiar de destino los bienes inmuebles destinados a un servicio público;

VI. Cambiar las categorías políticas de los centros de población.

ESTADO DE HIDALGO

En los ordenamientos de mérito, por lo que respecta al régimen administrativo, se observan fundamentalmente las siguientes autoridades: Presidente Municipal, Secretaría y Tesorería Municipal. Asimismo, se establecen en dichas leyes las bases para la prestación de los servicios públicos respectivos, así como lo relacionado con los actos administrativos de las autoridades municipales, y sus medios de impugnación.

Cabe hacer notar, en cuanto al régimen hacendaerío, que el Ejecutivo de dichos Estados tiene facultades de inspección en las actividades de la Tesorería Municipal (artículos 80 y 81 de los ordenamientos municipales citados), lo que a nuestro entender contraría el espíritu de la fracción III del artículo 115 de la Constitución General, misma que establece que los Municipios podrán administrar libremente su hacienda.

En cuanto a los servicios públicos, el articulado respectivo de los ordenamientos citados, reglamentan la fracción IV

del artículo 115 de nuestra Constitución General, es decir, fijan las bases para la prestación o concesión de dichos ser vicios, así como las obligaciones, derechos y prohibiciones para los concesionarios.

Por lo que hace a las actas administrativas del Municipio, se establecen los casos en que éste necesita de la autorización de la Legislatura Local, lo que en algunas ocasiones de- para en perjuicio de la autonomía municipal, v.gr. la autori- zación de la Legislatura Local para que el Municipio pueda - enajenar sus bienes.

En relación con los actos administrativos que afectan a particulares, se establece en ambas Legislaciones, los recursos a medios de defensa para su impugnación. Así pues, en dichos ordenamientos se concede el recurso de revocación en contra de los actos o acuerdos del Presidente Municipal, dictados o impuestos por faltas a los reglamentos, y es esta misma autoridad quien conoce y resuelve, dentro del término legal, de tales recursos.

Ahora bien, en contra de las resoluciones dictadas por el Presidente Municipal en el recurso de revocación, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, no establece ningún recurso ulterior (artículo 136), en cambio, la del Estado de México establece el recurso de revisión respecto de la resolución dictada en el de revocación (Arts. 114 y 117).

Consideramos, que sería conveniente extender, en ambos ordenamientos, la procedencia del recurso de revocación a aquellos actos del Presidente Municipal que invadan la competencia de otro funcionario municipal y que impongan una carga uobligación a los particulares.

De la Legislación Municipal

ESTADO DE MEXICO

Artículo 133. Los Ayuntamientos expedirán el bando municipal y el Presidente los promulgará.

Artículo 134. El bando municipal deberá contener las normas de observancia general que requiera el régimen, el Gobierno y la Administración Municipal.

Artículo 135. El bando municipal podrá modificarse en cualquier momento, siempre y cuando se cumplan los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación.

Artículo 136. Los Ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

Artículo 137. Los bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán darse a la publicidad para que tengan plena vigencia y establecer la fecha en que se inicie su obligatoriedad, precisamente al promulgarse.

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 120. Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas, los bandos de policía y buen gobierno.

Artículo 121. Los bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general podrán modificarse cuando se cumplan los requisitos de su expedición, aprobación y promulgación.

Artículo 122. El Ejecutivo del Estado podrá asumir en forma transitoria y cuando lo estime conveniente el mando de los Organismos de Seguridad Pública y Tránsito en el Municipio.

Artículo 123. Los bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, deberán darse a la publicidad en el periódico oficial del Gobierno del Estado.

En ambos casos se observa en cuanto a la creación del bando municipal el mismo procedimiento Legislativo. En este aspecto, consideramos adecuada la regulación que hacen ambas Legislaciones, ya que en ningún momento se concede intervención a los Gobiernos Estatales para la creación de los bandos municipales, lo que asegura al Municipio, la libre reglamentación de las materias de su competencia.

Por otra parte, cabe destacar que la facultad Legislativa de los Ayuntamientos se otorga en forma delegada, ya que las Legislaturas transfieren su titularidad a dichos órganos municipales.

De la Remoción e Inhabilitación de Ayuntamiento

ESTADO DE MEXICO

Artículo 144. Será motivo de suspensión de un Ayuntamiento, las siguientes causas graves:

- I. Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados;
- II. Retener o invertir para fines distintos, los recursos municipales o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para la realización de obras.
- III. Acordar la privación de libertad de las personas fuera de los casos previstos por la ley;

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 58. Por acuerdo de las dos terceras partes de la Legislatura Local se podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros en los siguientes casos:

- I. Por abandono de sus funciones en un lapso de quince días consecutivos sin causa justificada;
- II. Por inasistencia consecutiva a tres sesiones de Cabildo, sin causa justificada;

Estado de México

- IV. Dejar de integrar consejos de colaboración municipal o de elegir las autoridades auxiliares previstas en esta ley; y
- V. Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley, cuando con ello se causen perjuicios graves al Municipio o a la colectividad.

Artículo 145. Son causas graves de declaración sobre desaparición de un Ayuntamiento, las siguientes:

- I. El ataque a las instituciones públicas o a la forma de gobierno constitucionalmente establecido o a la libertad de sufragio;
- II. Retener o invertir para fines distintos los recursos municipales o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para la realización de obras;
- III. Acordar la privación de libertad de las personas fuera de los casos previstos por la ley;
- IV. Dejar de integrar consejos de colaboración municipal o de participación ciudadana o de elegir las autoridades auxiliares previstas en esta ley, y

Estado de Hidalgo

- III. Cuando existan entre sus miembros, conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del Ayuntamiento y ejercicio de sus competencias, con excepción del Presidente Municipal;
- IV. Cuando se dicte auto de formal prisión por delitos dolosos, y
- V. Por incapacidad física y legal.
- VI. Por causas análogas.

Artículo 59. En los casos previstos por las fracciones I, II, IV y V del artículo que antecede, la inhabilitación operará de pleno derecho, debiendo la autoridad de mayor jerarquía del Ayuntamiento en funciones, llamar a los suplentes para que de inmediato o dentro de un término de cinco días se presenten a fungir.

Artículo 60. Cuando el Congreso del Estado tenga conocimiento de la existencia de la situación prevista por la fracción III del artículo 58 de esta ley, previa investigación y análisis de los hechos, oyendo a los interesados, podrá declarar desaparecidos los Poderes de Municipio.

Estado de México

- V. Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley, cuando con ello se causen perjuicios graves al Municipio o a la colectividad.

Artículo 145. Son causas graves de declaración sobre desaparición de un Ayuntamiento, las siguientes:

- I. El ataque a las instituciones públicas o a la forma de gobierno constitucionalmente establecido o a la libertad del sufragio.
- II. Cualquier infracción a la constitución política del Estado o a las leyes locales, que cause perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la sociedad;
- III. Las violaciones a las garantías individuales, a los planes y programas de la Administración Pública Estatal o Municipal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos de la misma, cuando tales actos causen perjuicios graves o irreparables a los ciudadanos, al Estado o al Municipio;
- IV. Cuando existan entre los miembros de un Ayuntamiento conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus competencias y atribuciones;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la ley que afecten sustancial-

Estado de México

mente el patrimonio del Municipio, la prestación de servicios públicos o la función administrativa municipal;

VII. Cualquier acto u omisión que altere seriamente el orden público o la tranquilidad del Municipio.

Artículo 145.A. A los miembros de los Ayuntamientos se les podrá suspender en su mandato por las causas graves siguientes:

- I. Disponer para sí de recursos del Municipio o aplicar los indebidamente;
- II. Ordenar la privación de libertad de las personas fuera de los casos previstos por la ley;
- III. Abstenerse de realizar o impedir el procedimiento para designación de las Autoridades Auxiliares Municipales o negarse a integrar los consejos de colaboración y participación ciudadana y las comisiones de planificación y desarrollo municipal, y
- VI. Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones que le sean encomendadas por la ley, cuando con ello se cause perjuicio grave al Municipio o a la Colectividad.

Asimismo se les podrá revocar en su mandato por alguna de las causas graves siguientes:

- I. El ataque a las instituciones p ublicas, al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno, a las garantías individuales o sociales y a la libertad del sufragio;
- II. Cualquier infracci3n a la Constituci3n Política y ordenamientos legales locales, que causen perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la Colectividad;
- III. Los actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes, programas y recursos de la Administraci3n Pública Estatal o del Municipio, así como aquellos que no le sean permitidos por la ley o que requieran de formalidad específica;
- IV. Propiciar entre los miembros del Ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;
- V. La usurpaci3n de atribuciones,
- VI. Cualquier otro acto u omisi3n que por afectar derechos o intereses de la colectividad altera seriamente el orden público.

Hemos dicho, que la desaparici3n de Ayuntamientos por parte de las Legislaturas Locales, constituye de suyo un menoscabo o vulneraci3n a la autonomía política del Municipio, toda

vez que se deja en manos de dichas legislaturas la libertad para señalar las causas graves a que se refiere nuestra Carta Magna.

Ahora bien, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, peca de excesiva en la enunciación de dichas causas, ya que extiende tal señalamiento a materias que solo deben incumplir, en cuanto a su ejecución a las autoridades municipales. Consideramos que para atenuar la intervención de las Legislaturas Locales en lo que respecta a la desaparición de Ayuntamientos, el señalamiento de las causas graves debería concretarse a aquellas de origen político, toda vez que la Legislatura es el órgano a quien compete resolver este tipo de cuestiones.

Por lo que hace a la suspensión de Ayuntamiento, ésta debería ceñirse en su señalamiento, a causas relacionadas con la integración y funcionamiento de los mismos, pues no encontramos motivos fundados para que la Legislatura Local suspenda a un Ayuntamiento por razones derivadas de falta de competencia o incumplimiento de obligaciones de alguna autoridad municipal o del mismo Ayuntamiento. Consideramos también que este tipo de problemas deberían de ser estudiados y resueltos por un órgano jurisdiccional y a solicitud de parte agraviada.

Por lo que hace a la desaparición de Ayuntamientos, sólo deberían subsistir, en todo caso, las señaladas en las fracciones

I, IV y VII del artículo 145 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, es decir aquéllas que de alguna manera hagan imposible el gobierno del Municipio.

La suspensión del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento, creemos que solo debería decretarse por inasistencia o falta reiterada al cumplimiento de sus respectivas funciones, debiendo ser esta resuelta por el Pleno del Ayuntamiento.

Por lo que se refiere a la revocación del mandato, consideramos que ésta debería proceder por incumplimiento de las obligaciones inherentes al puesto del funcionario de que se trate, debiendo ser resuelta, previo acuerdo, del Ayuntamiento, sin perjuicio, de que este conflicto puede ser dirimido ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo es mas acorde, por lo que a este tópico se refiere, con la naturaleza jurídico-política del Municipio, ya que en dicho ordenamiento se evita que las autoridades Estatales lleguen a ejercer un control en el ejercicio de las funciones de las autoridades municipales.

Así pues, dicho cuerpo legal refiérese solo a la inhabilitación de alguno de los miembros del Ayuntamiento por razones de inasistencia, abandono o incapacidad, quedando dentro del mismo cuerpo Edilicio la facultad para llamar al suplente res

pectivo, sin necesidad de acudir a la Legislatura para tales efectos (Art. 58).

En lo que toca a la desaparición de Ayuntamientos, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, deja en manos de la Legislatura Local hacer la declaración respectiva, pero esta podrá hacerlo únicamente cuando se dé la hipótesis contenida en la fracción III del artículo 57, es decir, de aquella de naturaleza política, que en un momento dado puede traducirse en la imposibilidad del Ayuntamiento para gobernar. Aun en este caso, creemos que dicha causa podría ser resuelta por un órgano jurisdiccional, sin necesidad de que opere en perjuicio de la colectividad la desaparición del Ayuntamiento respectivo.

Luego entonces, las causas de desaparición de Ayuntamientos, podrían reducirse a aquellas de índole política que hagan imposible el gobierno municipal, v.gr.: la perturbación social o desobediencia reiterada por parte de los habitantes del Municipio, respecto de los actos ordenados por las autoridades municipales. Tal situación podría ser investigada y comprobada por la Legislatura Local, quien en forma provisional nombraría al Consejo Municipal respectivo, previa consulta popular, en tanto se efectúen nuevas elecciones.

CAPITULO III
SISTEMA JURIDICO PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS DE ATRIBU-
CION MUNICIPALES, REFERENCIA A LOS ESTADOS DE MEXICO
E HIDALGO

A) Concepto y causas de surgimientos de estos conflictos

El punto de partida del presente capítulo lo encontramos en las ideas expuestas en el capítulo I de nuestro ensayo, mismas que nos servirán para desglosar el contenido del presente.

Hemos dicho que, entre los elementos formales que conforman al Municipio, se encuentra el del Poder Público, cuyo ejercicio necesaria y exclusivamente es realizado por las autoridades que integran al Gobierno Municipal, autoridades que actúan bajo un orden jurídico determinado. Asimismo, cabe destacar nuevamente que el Municipio actúa en forma descentralizada y autónoma en relación con las Entidades Federativas y la Federación.

Luego entonces, de la actuación de dichos elementos formales (Gobierno, Poder y Orden Jurídico) del Municipio con la forma descentralizada y autónoma que el mismo adopta, se origina o crea la competencia municipal. Esta competencia está determinada, en relación con las Entidades Federativas y la Federación, por la división de facultades que nuestra Constitución realiza.

Para aclarar tales aseveraciones creemos preciso, primeramente, citar la definición que de autoridad nos ofrece el maestro -

Andrés Serra Rojas (87): "Autoridad es toda persona revestida propia de mando derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límites que la ley establece. Autoridad no es sólo el que decide legalmente, es también la que ejecuta de acuerdo con sus funciones.

En este sentido, podemos afirmar que las autoridades municipales son aquellas personas individuales o colectivas a quienes se ha encomendado el desempeño, para el Municipio, de una función pública determinada en la ley.

Ahora bien, el límite legal de las facultades inherentes a cualquier órgano de autoridad (Federal, Local o Municipal) lo constituye precisamente, la competencia. Es decir, cualquier órgano de autoridad sólo puede desempeñar las funciones o facultades que las leyes le otorguen. Dichas facultades las ejerce el órgano de autoridad a través de actos unilaterales e impero-coercitivos, en ejercicio del poder público con el que está investido.

De las ideas anteriores que acerca de la competencia hemos expuesto someramente, podemos inferir la concurrencia de los elementos formales antes citados, dado que la competencia es -

(87) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T. I, México 1982, p. 690.

propia y exclusiva de los órganos de autoridad (Gobierno) quienes la desempeñan en ejercicio de un poder (Poder Público) con el que están revestidos y dentro de los límites que les marca la ley (Orden Jurídico).

Por otra parte, hemos dicho también en el capítulo I que entre las características de la descentralización municipal, se encuentra la división de competencias, es decir, que los órganos municipales están libres de relación jerárquica respecto de la Entidad Federativa y la Federación. Dicha división de competencia en favor de los órganos de autoridad municipal se encuentra ~~repetido~~ regulada originariamente en la Constitución General.

En tal virtud, las relaciones que se establecen entre las autoridades municipales, federales y locales, son de las denominadas relaciones de supra-ordinación, toda vez que dichas autoridades se encuentran en un mismo plano, cuya actuación es regulada por el Derecho Constitucional y Administrativo, a propósito del ejercicio de las facultades conferidas a dichos órganos.

Pues bien, adaptando las ideas anteriores en la cuestión que nos ocupa, o sea, en los conflictos de atribución, podríamos conceptualizarlos como aquellas contiendas o choques entre dos autoridades (Federales, Locales y Municipales) en razón de sus funciones, ya sea por la extralimitación o falta de competencia de dichas autoridades para conocer o dejar de conocer algún asunto, y cuyos efectos pueden traducirse en la alteración del orden

público o estabilidad de la Nación, Entidad Federativa o, como en nuestro caso, del Municipio. Luego entonces, la competencia municipal es susceptible de ser menoscabada o invadida por actos de autoridad federal o local, generando con ello posibles perjuicios a la comunidad municipal.

Por otra parte, y como más adelante se verá en el desarrollo del presente capítulo, no existe en nuestro Derecho una solución a nivel de nuestra Constitución General para los conflictos de atribución municipales, y la que existe a nivel local en las legislaciones de las Entidades Federativas en análisis, resultan omisas o parcas al respecto, por lo que creemos que una adición o reglamentación en nuestra Carta Magna se impone.

Es así como hemos tratado de dejar asentadas las nociones relativas a los conflictos de atribución municipales, mencionando para tal efecto, algunas ideas sobre la competencia municipal, mismas que procuraremos dilucidar en el siguiente punto, a fin de demostrar con ello las afirmaciones a que nos hemos referido en el presente apartado.

B) El ámbito de competencia municipal

Antes de entrar al fondo del presente punto, necesario será mencionar algunas ideas generales acerca de la competencia, para luego referirnos especialmente a la municipal.

La competencia, en sentido lato, puede definirse como el ám-

bito, esfera o campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.

Desde un punto de vista constitucional, el Dr. Ignacio Burgoa O. (88) afirma que: "La garantía de la competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 Constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia ley suprema invierte a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualesquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto."

Por su parte el Dr. Andrés Serra Rojas (89) dice que: "La competencia es el conjunto de facultades que legítimamente puede realizar el sujeto, es decir, el órgano de la Administración Pública, la función administrativa y en particular, para conocer de un negocio administrativo".

Para la licenciada Teresita Rendón Huerta (90) la competencia es: "El conjunto de funciones que debe realizar la Entidad

(88) Burgoa O., Ignacio. Las Garantías Individuales, México 1982, p. 591.

(89) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T. 1, p.407

(90) Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal, México 1985, p.173.

Pública y asimismo la expresión de lo que puede o no puede hacer dicha entidad".

Ahora bien, las características de la competencia administrativa según el maestro Andrés Serra Rojas (91), son las siguientes:

- 1.- "Requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir."
- 2.- El ejercicio de la competencia es obligatorio.
- 3.- La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos. El acto administrativo debe originarse en un órgano competente.
- 4.- La competencia no se puede renunciar ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.
- 5.- La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce."

Asimismo, la competencia suele clasificarse fundamentalmente atendiendo a los siguientes criterios:

MATERIA. Este criterio supone, con fundamento en una estricta división del trabajo, la distribución de ciertas actividades afines a la función que desempeña el órgano de autoridad.

(91) Serra Rojas, Andrés. Ob.cit., p.405

GRADO. El grado supone una división jerárquica de los órganos que desempeña la función a su cargo.

TERRITORIO. Este criterio supone una división del trabajo determinada por circunstancias y factores de tipo geográfico.

Pues bien, con fundamento en las ideas hasta aquí expuestas y por lo que hace al ámbito de la competencia municipal, podemos aseverar que éste se encuentra integrado por la suma de atribuciones (facultades, derechos y obligaciones), ejercidas por sus autoridades respecto de las materias que las leyes federales y locales le señalen para el cumplimiento de alguna función. Luego entonces, dentro de la competencia municipal quedan comprendidas las funciones que en materia legislativa, y administrativa ejercen dichos órganos de autoridad municipales dentro de la circunscripción territorial de su Municipio.

Ahora bien, para precisar el contenido de la competencia municipal, recurriremos previamente a algunas ideas acerca de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados-miembros, a fin de determinar por exclusión cuál es la competencia que le corresponde al Municipio y cómo queda éste incluido en lo que a dicha distribución se refiere.

El Lic. Felipe Tena Ramírez (92) nos dice que: "Nuestra constitución se colocó en el supuesto de que la Federación Mexicana

nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124 que dice así: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

"El reparto en concreto de las zonas, se realiza de distinta manera en cada Constitución Federal, pero todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados, el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes."

El mismo autor, al referirse al cómo se hace esta distribución de facultades en nuestra Constitución General, refiérese a las conferidas expresamente a la Federación, resultando de ello la siguiente clasificación:

Facultades expresas.- Son aquéllas conferidas y enumeradas expresamente a los Poderes Federales, mismas que no pueden extenderse por analogía a otros casos distintos.

Facultades explícitas.- Son aquellas conferidas por la Constitución, a cualquiera de los poderes Federales, concreta y deter-

(92) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México 1980, pp. 114 y 115.

minante en alguna materia.

Facultades implícitas.- Son aquéllas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales, como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.

Facultades concurrentes.- Son aquéllas que constituyen una excepción al principio del sistema Federal, según el cual, la atribución de una facultad a la Unión, se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones, o de que una facultad sea ejercida provisionalmente y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde.

De lo antes expuesto, se infiere que en el artículo 124 de nuestra Constitución General, no se incluye al Municipio en lo relativo a la distribución de competencia, de donde se deduce, "Prima facie" que lo relativo a la determinación de las materias o facultades que integran la competencia municipal, es una cuestión que incumbe al régimen interior de las Entidades Federativas. Sin embargo, la propia Constitución en su artículo 115 asegura un mínimo de competencias a favor del Municipio, encomendándole la atención de diversas materias o ramos de carácter local no asignados a la competencia de los Gobiernos de los Estados o

de la Federación, Así, podemos afirmar que del artículo 124 Constitucional en relación con el artículo 115 del mismo ordenamiento es como se realiza en concreto el reparto de competencias entre la Federación, Estados y Municipios, toda vez que en dicho artículo 115 se confieren en forma expresa a los Municipios un mínimo de derechos, facultades y atribuciones; sin perjuicio de que las entidades Federativas puedan establecer en sus legislaciones la competencia necesaria en favor de tales Municipios.

Para confirmar lo anterior, vale la pena destacar lo que mencionan los párrafo décimo primero y décimo segundo de la exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional de fecha 2 de febrero de 1983, cuyo tenor literal es el siguiente:

"La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias Constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades Federales y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno - Constitucional".

"Estamos convencidos que la redistribución de competencia que habremos de emprender, comenzará por entregar o devolver al Mu-

nicipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta Institución: El gobierno directo de la comunidad básica".

Pues bien, una vez que hemos ubicado al Municipio dentro de la distribución de competencias que hace nuestra Constitución, a continuación procederemos a señalar las que "per se" corresponde ejercer al propio Municipio, es decir, aquéllas que integran el contenido de la competencia municipal en virtud de su naturaleza jurídico-política.

Al respecto, la Lic. Rendón Huerta (93) menciona que existen dos sistemas que contribuyen a determinar las materias que conforman la competencia municipal, y que son los siguientes:

Sistema general. A través de este sistema se atribuye a Municipios y provincias respectivamente, la satisfacción de necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal y el fomento y administración de los intereses peculiares de las provincias.

Sistema taxativo. Este sistema consiste en delimitar en forma precisa el área de acción de un ente público; aquí el legislador detalla y define cada posibilidad de ejercicio, cada punto en que se desglosa la competencia, cada límite de facultades.

Sistema mixto. Es el resultado de la unión de los dos anteriores, en éste se incorporan a las disposiciones normativas tanto especificaciones concretas como enunciaciones de tipo general.

Por lo que hace al ejercicio de dicha competencia, la autora citada, señala que existen las siguientes fórmulas:

La privativa o exclusiva. Cuando la competencia es ejercida únicamente por las autoridades municipales respecto de las tareas o atribuciones enumeradas.

Compartida o de colaboración orgánica. Cuando el Municipio debe conocer de un número indeterminado de asuntos en coordinación con las Entidades Federativas y con la Federación.

La misma autora, señala la siguiente combinación entre sistemas y fórmulas, tomando en consideración la naturaleza jurídica del Municipio:

| Naturaleza jurídica del Municipio | Sistema | Fórmula |
|-----------------------------------|-----------|-----------------------|
| 1. Autónoma | Textativo | Exclusiva |
| 2. Autárquico | General | Compartida |
| 3. Nivel Gobierno | Mixto | Colaboración Orgánica |

Con fundamento en los argumentos de la Lic. Rendón Huerta, creemos que el contenido de la competencia municipal, según la

naturaleza jurídico-política que hemos dejado asentada en el capítulo primero, debería adoptarse por regla general el sistema mixto y como fórmula para su ejercicio la exclusiva, dejando como excepción en lo que dicho ejercicio se refiere, la fórmula de colaboración orgánica o compartida.

Lo anterior, se confirma si tomamos en cuenta que nuestra Constitución ha delegado un sumum de facultades expresas al Municipio y que éste, dada su naturaleza descentralizada, debe gozar de autonomía en la ejecución de tales facultades. Es por ello que decimos que el ejercicio de la competencia municipal debe ser exclusivo, concurriendo solo con las demás entidades (Federación y Estados) en aquellos casos en que se trate precisamente de una facultad concurrente que necesariamente requiera de la intervención de los Estados o de la Federación, como en el caso que señala el artículo 3° de nuestra Carta Magna.

Una vez que hemos determinado o conceptuado el ámbito de competencia municipal, procederemos a conjuntar las disposiciones legales que tanto a nivel de las constituciones General y Local como de las Leyes Orgánicas Municipales rigen la competencia municipal.

B.1 Su competencia en la Constitución General

En el presente punto citaremos las disposiciones constitucionales que regulan la competencia del Municipio.

No obstante que dichas disposiciones han quedado transcritas en el capítulo anterior, será menester volver a citarlas, advirtiendo que en el presente apartado, las abordaremos desde un punto de vista estrictamente competencial.

Así pues, la Constitución General asigna al Municipio una serie de atribuciones, facultades y derechos en razón de su naturaleza jurídica, determinando de una manera general, cuáles son los órganos del Gobierno Municipal (Ayuntamientos, Presidentes, Regidores y Síndicos) que ejerciten dichas atribuciones.

Asimismo, la Constitución se refiere en su artículo 115 a la competencia externa del Municipio, es decir, a aquélla que la ubica como un nivel de gobierno con ciertas atribuciones derivadas de la distribución de competencias que la misma hace entre la Federación, Estados y dichos Municipios. Luego entonces, si nuestra Constitución enmarca al Municipio como una división de competencias, necesario será también tratar de determinar cuáles son las facultades delegadas en forma expresa en favor del Municipio, y cuáles en forma concurrente.

Pues bien, comenzaremos por referirnos al artículo 115 -- Constitucional "in capite", mismo que dice:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo co-

mo base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...".

Dicho párrafo confirma, desde un punto de vista competencial, al Municipio como un nivel de gobierno autónomo, reconociéndolo como una instancia primaria de gobierno a la que es preciso asignarle derechos y facultades que contribuyan a la solución de los problemas nacionales.

Hemos explicado en los capítulos anteriores, que la libertad municipal se traduce en el ejercicio autónomo de las facultades que la Constitución y Leyes Ordinarias le confieren al Municipio. Por ende, esta atribución no sólo es propia y exclusiva del Municipio, sino que es la base sobre la cual deben descansar todas sus facultades y derechos, mismos que deben ser respetados tanto por las autoridades Federales como por las Locales, ora cuando determinan la competencia municipal; ora cuando las autoridades municipales ejercen dichas facultades.

Fracción I, párrafos primero y segundo.- "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado."

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

que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñe las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas 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".

Estos párrafos contienen la facultad explícita en favor del Municipio consistente en que los miembros del Ayuntamiento tienen plena capacidad de ejercicio respecto de la administración municipal, en base al poder adquirido mediante la elección popular. Dicho de otro modo, los integrantes de los Ayuntamientos tienen la atribución de ejercer las facultades y derechos que la misma Constitución establece para el desarrollo del Municipio.

Fracción I, párrafo tercero, cuarto y quinto.- "las legislaciones 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 prevengan, 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 a falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera 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 periodos respectivos".

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

Estos párrafos contienen una atribución o derecho en favor de los Ayuntamientos o cualquiera de sus miembros para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan en caso de que las Legislaturas locales suspendan un Ayuntamiento o alguno de los miembros del mismo. Es decir, que ante las situaciones previstas por dichos párrafos del artículo 115 constitucional, se consagra en favor de los Municipios la garantía de audiencia, haciendo notar que dicha garantía no es conferida a los órganos municipales en su carácter de gobernados, sino que les es asignado como un derecho o atribución que integra su competencia. No obstante lo anterior, dicha facultad implica, a su vez, una atribución de las Legislaturas locales para suspender o declarar desaparecidos a los Ayuntamientos, situación que coloca al Municipio como una dependencia jerárquicamente

inferior respecto de dichas legislaturas, tal y como hemos visto en el capítulo anterior.

Asimismo, en dichos párrafos se contiene el derecho de los Municipios para exigir a las legislaturas locales el señalamiento de los casos en que no proceda que los funcionarios suplentes no puedan entrar en funciones, de conformidad con lo que dispone el párrafo cuarto fracción I del artículo 115 constitucional citado.

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

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

Dicha fracción otorga a los Municipios una atribución (personalidad jurídica), que se traduce en la posibilidad de intervenir en todos los actos jurídicos de su competencia y de manejar su patrimonio libremente.

Asimismo, se asegura al Ayuntamiento el ejercicio de la facultad legislativa, en sentido material, a fin de que este pueda regular la organización política de la municipalidad y establecer las obligaciones de los ciudadanos para mantener la seguridad

pública. En esta facultad se observa que, para su ejercicio, el Ayuntamiento requiere que la legislatura local establezca las bases normativas bajo las cuales los Municipios deban expedir sus bandos de policía, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas. Tal señalamiento de dichas bases por parte de la Legislatura nos parece atingente, pues si bien es cierto que el Municipio debe gozar de autonomía en todos sus actos, también lo es que el Municipio no es una insula en nuestro sistema, por lo que su actuación debe ser regulada por los gobiernos federal y estatal, pero siempre respetando la naturaleza jurídico-política del Municipio.

Por otra parte, cabe destacar que en la fracción de mérito se otorga al Municipio la facultad de adecuar y dar a conocer su organización administrativa a través de las disposiciones que éste mismo expida.

Fracción 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 socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

La facultad que en materia de servicios públicos señala la fracción citada, se otorga expresamente al Municipio mediante la enumeración de las materias que le corresponde conocer en razón de las necesidades primarias de la municipalidad.

Dicha fracción contiene las siguientes facultades de los municipios:

- Controlar la calidad y distribución del agua, así como fijar las cuotas por su consumo.
- Planear y construir la red de agua potable, drenaje y alcantarillado.
- Suministrar el servicio de luz y todo lo relativo a su conservación.
- Cobrar y administrar los derechos por servicio de alumbrado.

do público.

- Reglamentar y organizar el servicio de limpia.
- Construir y mantener las instalaciones de mercado y centrales de abasto.
- En materia de panteones, otorgar los permisos para inhumación, exhumación y cremación.
- En materia de rastros, hacer cumplir las disposiciones respectivas para la comercialización y matanza de productos ganaderos, así como para cobrar los derechos que por ese concepto se generen.
- En materia de calles, parques y jardines, construir y conservar las áreas verdes, calles y banquetas.
- En materia de seguridad pública, proteger a los habitantes del municipio, así como a los bienes públicos y privados.

Para el ejercicio de esta facultad, el municipio requiere la concurrencia de la entidad federativa, pero sólo en aquellos casos en que las leyes respectivas determinen que sea necesario.

No obstante que tal fracción está inspirada en la incapacidad de algunos municipios para prestar adecuadamente los servicios citados, debió establecerse en forma expresa que la realización de dichos servicios correspondería, exclusivamente, a las autoridades municipales, atento el principio de autonomía de que deben gozar las mismas.

Luego entonces, para el caso de que un municipio sea incapaz para prestar sus servicios públicos, podría coordinarse con la Entidad Federativa en términos de la fracción VI del Artículo 116 Constitucional citado. En este mismo sentido, el último párrafo de la fracción que nos ocupa, asigna a los municipios de un mismo Estado la facultad para coordinarse previo acuerdo de sus ayuntamientos para la prestación eficaz de los citados servicios públicos,

Fracción IV.- "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le 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, no 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. Solo los bienes de 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".

Según esta fracción, los Ayuntamientos gozan de la facultad exclusiva para administrar, sin intervención de la Federación a los Estados, su hacienda municipal, o sea, la derivada de:

- Los rendimientos de los bienes que le pertenezcan al municipio; y de
- Las contribuciones y otros ingresos que establezcan las legislaturas locales por los conceptos que se citan en

los incisos a, b y c de dicha fracción.

En todo caso, el municipio tiene las siguientes atribuciones o facultades en materia hacendaria:

- Percibir las contribuciones y tasas adicionales por la propiedad inmobiliaria.
- Percibir las contribuciones por fraccionamiento de la propiedad.
- Celebrar convenios con el gobierno del Estado para el cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.
- Percibir y administrar las participaciones federales.
- Conocer los criterios de distribución de las participaciones federales.
- Cobrar y administrar los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.
- Solicitar a las legislaturas locales y a la federación, los criterios que determinen las exenciones de impuestos.
- Aprobación de las leyes de ingreso municipales por las legislaturas locales.
- Revisión de las cuentas públicas municipales por las legislaturas locales.
- Aprobación de los presupuestos municipales por los ayuntamientos.

El contenido de dicha competencia hacendaria se determina, en nuestra Constitución a través del señalamiento de las materias, conceptos y montos gravables antes mencionados, mismos que le son fijados al municipio por la federación y concretamente por las Entidades Federativas.

Ahora bien, todas las facultades que en materia hacendaria tiene el municipio, se traducen en un derecho para los mismos y en una obligación para las legislaturas locales, excepción hecha del caso de la revisión de la cuenta pública municipal por parte de dichas legislaturas.

En opinión nuestra, tal revisión trae como consecuencia la subordinación de los ayuntamientos a las legislaturas, pues tal precepto puede llegar a hacer nugatorio el ejercicio de las facultades que tiene el ayuntamiento para aprobar su presupuesto y administrar libremente su hacienda. En efecto, si el ayuntamiento es quien aprueba la forma en que habrá de invertir o gastar su presupuesto, creemos que sería más conveniente que fuera este órgano colegiado, el competente para revisar su propia cuenta pública. Por otra parte, la revisión de la cuenta pública municipal por las legislaturas, no podríamos considerarla estrictamente como una facultad del municipio, sino más bien ésta corresponde a tales legislaturas.

Fracción V.- " Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formu-

lar, 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 necesarias."

En la fracción de mérito, establecen en favor del municipio las siguientes facultades en materia de asentamientos humanos:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación municipal, es decir, la delimitación o división del territorio municipal, a fin de planear el crecimiento de los centros de población.
- Formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal.
- Controlar y vigilar en la utilización del suelo en su jurisdicción territorial.
- Intervención en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Otorgamiento de licencias para construcción.

- Participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Es en estas facultades donde no solo se aprecia con toda nitidez el ejercicio autónomo de las facultades que en materia de asentamientos humanos tienen las autoridades municipales, sino que se amplía el radio de acción de los ayuntamientos al otorgarles facultades para expedir las disposiciones legales que fueren necesarias en dicha materia.

Por lo que hace al contenido de la competencia municipal en materia de asentamientos humanos, se determinan en forma expresa las facultades que los municipios pueden ejercer en forma exclusiva, sin intervención de las legislaturas locales.

Fracción 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".

De la fracción anterior se derivan las siguientes facultades del municipio:

- Participación en la planeación y regulación de los proce-

sos de conurbación en los términos de la legislación correspondiente.

- Apoyo al municipio de las instancias estatales y federales para la planeación en los procesos de conurbación.

En esta fracción las facultades son ejercidas en forma exclusiva por las autoridades municipales.

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

En esta fracción se otorga al municipio la atribución de contar con las fuerzas de seguridad pública.

Fracción VIII.- "Las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

En materia política se faculta a los municipios para incorporar en sus procesos electorales a los partidos políticos.

Fracción VIII.- Párrafo segundo.- "Las relaciones de trabajo entre los municipios 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 esta constitución y sus disposiciones reglamentarias".

Esta atribución en materia laboral se traduce en la obligación de las legislaturas locales para regular, a través de las leyes respectivas, las relaciones de trabajo entre el municipio y sus servidores.

Artículo 116 Fracción VI.- "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".

Esta fracción faculta al municipio para celebrar convenios para la asunción en la prestación de servicios públicos. Dicho artículo asegura al municipio el derecho de solicitar de los gobiernos estatales tales convenios.

B.2 Competencia del municipio en las constituciones locales y leyes ordinarias para el Estado de México e Hidalgo:

Hemos dejado asentado en el capítulo anterior el régimen legal que las Constituciones locales prevén para el desenvolvimiento de los municipios.

De dichas disposiciones sólo extraeremos para efectos del presente punto, aquéllas que impliquen una atribución, derecho o facultad de los municipios, mismas que serán tratadas desde un punto de vista exclusivamente competencial, remitiéndonos para su total comprensión a los comentarios e ideas expuestas en el capítulo que antecede.

Pues bien, hemos dicho que la Constitución General establece los principios básicos y comunes para todos los municipios del país, es decir, establece el régimen legal mediante el cual se determinan las características esenciales del municipio, asegurándole mediante la asignación de diversas atribuciones, facultades y derechos a los municipios de todo el país, un mínimo de competencia; asignación que obedece a razones de descentralización, cuyo fin es devolver a las autoridades municipales el gobierno directo de su población.

Por su parte, en las constituciones locales, se determina dentro del aspecto competencial, todo lo relativo al gobierno municipal y, en general, a las funciones que les corresponde desarrollar a sus autoridades, dejando a las Leyes Orgánicas Municipales los detalles y desglose de la organización y funciones de los ayuntamientos y sus integrantes, es decir, que en dichas leyes se determina la competencia subjetiva de cada autoridad municipal en razón de las materias ordenadas por las constituciones general y local.

Dicho sea de otro modo, la Constitución General asegura un mínimo de competencia a los municipios mediante la asignación, por regla general, de atribuciones y facultades en razón de la materia; las constituciones locales dentro del marco que les fija la Constitución General, es decir, dentro de su zona reservada (artículo 124) asigna al municipio o a las autoridades municipales facultades en razón de sus funciones, realizándose de esta manera un reparte de competencias entre el Estado-miembro y los municipios; por su parte, las Leyes Orgánicas Municipales detallan la competencia comunal, reglamentando en forma orgánica las facultades de cada autoridad municipal y sentando las bases para su ejercicio.

Empezaremos pues, por extraer las disposiciones legales de las constituciones locales citadas que de alguna forma impliquen un derecho, atribución o facultad integradores del ámbito de competencia municipal. Para ello, seguiremos el orden establecido en el capítulo anterior, o sea, mencionaremos los rubros en que dividimos el contenido de las constituciones locales en el capítulo anterior (División territorial y forma de gobierno estatal, creación y supresión de municipios, de los poderes locales en relación con los municipios y del gobierno municipal).

DE LA DIVISION TERRITORIAL Y FORMA DE GOBIERNO

ESTADO DE MEXICO

Artículo 7. De conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal vigente, el Estado adopta el sistema de gobierno republicano, representativo y popular reconociendo como base de su división territorial y de su orga

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 25. El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno interior la forma de gobierno democrático, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización

ESTADO DE MEXICO

nización política, el Municipio Libre.

Artículo 8. Una ley orgánica determinará el número de municipios a que se refiere el artículo anterior, así como su división interior.

Artículo 15. El municipio es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica, es capaz por lo tanto de derechos y obligaciones de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal.

Artículo 17. El Estado asume la representación jurídica del municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo Estado.

En ambas constituciones (artículos 7 y 25 respectivamente), se respeta la fórmula establecida en el párrafo inicial del artículo 115 de la Constitución General, reconociendo al municipio los atributos de libertad o autonomía y descentralización.

Los artículos 8 de la Constitución para el Estado de México y 117 de su correlativa para el Estado de Hidalgo, consagran el derecho que tienen los municipios para que la legislatura local determine, mediante la ley respectiva, cuáles sean sus cabece-
ras municipales.

Los artículos 15 y 17 de la Constitución del Estado de México, otorgan al municipio los atributos jurídicos de personalidad

ESTADO DE HIDALGO

política y administrativa, el Municipio Libre.

Artículo 117. El territorio del Estado de Hidalgo se divide en ochenta y cuatro municipios con las cabeceras que se señalan en la ley de la materia.

Los límites de los municipios se consignarán en la Ley Orgánica Municipal.

y capacidad jurídica para ejercer los derechos y facultades que las leyes les confieren.

DE LA CREACION Y SUPRESION DE MUNICIPIOS

ESTADO DE MEXICO

Artículo 70. Corresponde a la legislatura:

Fración IV. Crear y suprimir municipios según el censo y la recaudación de las rentas de que pueda disponer la localidad respectiva.

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 118. Para la creación de municipios en la Entidad, se requiere la aprobación del constituyente permanente del Estado y la concurrencia de los siguientes elementos:

Fración VIII. Que previamente se escucha la opinión de los ayuntamientos, de los municipios que resultaren afectados en su territorio, su economía y su población con la creación del nuevo municipio.

Por lo que se refiere a este rubro, la Constitución para el Estado de México no concede ningún derecho a atribución a los municipios del Estado. Sin embargo, en la Constitución Hidalgo se concede a los ayuntamientos que resultaren afectados por la creación del nuevo municipio, el derecho de ser oídos, requisito sin el cual la legislatura local no puede aprobar la erección en municipio de la comunidad de que se trate. Esta facultad o derechos de los municipios se traduce en la obligación de la legislatura para escuchar la opinión de los ayuntamientos afectados.

DE LOS PODERES ESTATALES EN RELACION CON LOS MUNICIPIOS

En este rubro se establecen las facultades expresas y las obligaciones de los poderes locales en relación con los municipios.

PODER LEGISLATIVO

ESTADO DE MEXICO

Artículo 70. Corresponde a la legislatura:

Fracción V. Dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los municipios, y establecer las bases normativas para la expedición de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Decretar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por cualquiera de las causas graves que la ley prevenga siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio con vengan.

Designar a propuesta del ejecutivo de entre los vecinos, a los ayuntamientos provisionales, consejos municipales y a los miembros de los cuerpos edilicios que deban concluir los períodos respectivos en aquellos casos que determine la Ley Orgánica relativa;

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 56. Son facultades del Congreso:

Frac. I. Legislar en todo lo que concierne al régimen interior del Estado;

Fracción VI. En las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamiento, erigirse en colegio electoral para clasificarlas y declarar electos a los ciudadanos que hayan obtenido la mayoría de votos; y en el caso de las dos últimas, el derecho a la representación proporcional en los términos de la ley de la materia;

Fracción XII. Autorizar la venta o cualquier tipo de enajenación de los bienes inmuebles, propiedad del Estado o de los municipios, respectivamente, debiendo estos justificar el motivo de la operación, y ser reivindicados éstos, cuando faltare dicha autorización;

Fracción XIII. Resolver los conflictos que se susciten entre dos o más municipios de la entidad, así como entre los ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado;

Estado de México

Fracción VI. Decretar los ingresos que deben constituir la hacienda municipal y establecer anualmente las bases, montos y plazos, con arreglo a las cuales las participaciones federales serán cubiertas por la Fe-deración a los municipios a través del Ejecutivo del Estado;

Fracción XVI. Expedir conforme a los principios básicos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, la ley que rijas las relaciones de trabajo de los servidores públicos del Estado y municipios;

Fracción XX. Discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formen los respectivos ayuntamientos. Dichos presupuestos serán remitidos por conducto del Ejecutivo;

Fracción XXII. Revisar y calificar cada año las cuentas de inversión de las rentas municipales del Estado y exigir en su caso, las responsabilidades correspondientes. En cualquier momento fiscalizar las cuentas de inversión.

Fracción XXV. Aprobar los montos y conceptos de endeudamiento anual a que se refieren las leyes de ingresos y presupuestos de egresos del Estado y municipios de conformidad a las bases establecidas en la ley de la materia y dentro de las limitaciones previstas en el párrafo segundo de la Fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal.

Estado de Hidalgo

Fracción XVIII. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que las leyes locales prevengan.

ción para el Estado de México, importa una cuestión del régimen interior del Estado, ya que la misma expresa que será obligación de las legislaturas locales, la expedición y determinación de las bases normativas para que los ayuntamientos ejerzan su función legislativa. Dicha fracción encuentra su fundamento en el art. 115 fracción II de nuestra Carta Magna.

Asimismo, las fracciones VI, XXVI, XXII y XXV del artículo 70 citado, determinan en forma expresa las obligaciones de la legislatura en relación con sus municipios, no obstante que los casos previstos en tales fracciones se encuentran previstos por el art. 115 de nuestra Constitución General, y cuyo ejercicio, por parte de las autoridades municipales se traduce en un derecho de estas Entidades.

Por otra parte, la Constitución para el Estado de Hidalgo es omisa en cuanto a los aspectos señalados en el párrafo anterior, sin embargo, resultan de poca trascendencia ya que como hemos dicho éstos se encuentran previstos en nuestra Carta Magna. Esta Constitución determina en sus fracciones VI y XI como facultades del Congreso Local, la calificación de elecciones de los ayuntamientos y la autorización de sus enajenaciones, cuestiones éstas que se traducen en una obligación que deben acatar los municipios y cuyo incumplimiento acarrea la invalidez de los actos que hayan realizado.

La fracción XII del artículo 56 mencionado, señala al Congreso como la autoridad competente para conocer de los conflictos

entre ayuntamientos, o entre éstos y el Ejecutivo del Estado. Así pues, es derecho de los ayuntamientos el ejercitar las acciones derivadas del conflicto de que se trate, en contra del ejecutivo local, ante el Congreso Local. El ejercicio de esta facultad por parte de los ayuntamientos de los municipios en conflicto, implica el derecho que tienen los mismos para obtener una resolución justa del Congreso Local.

PODER EJECUTIVO

ESTADO DE MEXICO

Artículo 89. Son obligaciones del Gobernador:

Fracción VI. Presentar a la legislatura también antes del día 15 del mes de diciembre, los proyectos de Leyes de Ingresos Municipales que le remitan los Ayuntamientos y que deberán regir en el año fiscal inmediato;

Fracción XXIII. Asumir la representación política y jurídica del municipio para los efectos del artículo 17 de esta constitución;

Fracción XXX. Preponer a la Legislatura del Estado la designación de ayuntamiento provisionales, Consejos Municipales y miembros de los cuerpos Edilicios en los casos previstos por esta constitución y en las Leyes Orgánicas respectivas, y

Fracción XXXI. Ser el conducto para cubrir a los municipios las participaciones federales que les correspondan conforme a las bases, montos y plazos que fije la Legislatura.

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 71. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

Fracción X. Mandar las fuerzas de seguridad pública del Estado y todas las que se encuentran en el municipio donde residan, de acuerdo con el artículo 115 fracción III, párrafo segundo de la Constitución General;

Fracción XLVI. Recabar las participaciones que correspondan a los Ayuntamientos, que por cualquier título se perciban, para entregarlos a la Hacienda Municipal.

Las fracciones VI, XXIII y XXXI de la Constitución para el Estado de México, significan obligaciones de dar y hacer a cargo del Gobernador para con los municipios. Asimismo, implican la facultad que tienen los municipios para exigir al Gobernador las obligaciones previstas en las fracciones citadas. Por lo que hace a la fracción XXX del artículo 89 citado, es una facultad expresa que otorga competencia al Gobernador para proponer a la Legislatura la designación de los Consejos Municipales.

PODER JUDICIAL

ESTADO DE MEXICO

Artículo 109. Corresponde al tribunal pleno nombrar a los jueces de primera instancia y municipales y recibir la protesta a que se refiere el artículo 171 de la presente constitución;

Fracción IV. Decretar los ceses de los jueces de primera instancia y municipales.

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 99. fracción XI. Resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos y la Legislatura.

Del artículo 109 de la Constitución para el Estado de México, no se desprende ninguna facultad o derecho en favor de los entes municipales, toda vez que la organización judicial local obedece a razones distintas e independientes de la Organización Municipal, luego entonces, el nombramiento de los jueces municipales refiérese sólo a la denominación que el Poder Judicial Local da a los funcionarios judiciales que por razón del grado y la cuantía conocen de determinados asuntos.

Por lo que hace al artículo 99 de la Constitución para el Estado de Hidalgo concede al municipio la facultad para reclamar ante el Tribunal Superior de Justicia de su Estado, todas las acciones que con motivo de algún conflicto con la Legislatura Local pudiera surgir entre estas.

Cabe mencionar al respecto, que nos parece adecuada la intervención del Tribunal Superior de Justicia en los conflictos surgidos entre Ayuntamientos y Legislaturas Locales, sin embargo, consideramos que sería conveniente que el radio de acción o competencia del Tribunal Superior se ampliara a todos aquellos casos en que el Municipio fuere parte.

DEL GOBIERNO MUNICIPAL

En este rubro las Constituciones locales reglamentan el contenido de la competencia de los organos de autoridad municipal en razón de las funciones legislativa o ejecutiva que a dichos organos les corresponda desempeñar.

Hemos visto en el capítulo anterior que los Ayuntamientos se integran por el Presidente Municipal, Sindicos y Regidores.

A continuación, citaremos las atribuciones o facultades, conferidas a estos organos.

AYUNTAMIENTO

ESTADO DE MEXICO

Artículo 142. Los Ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: Las de legislación para el régimen, Gobierno y administración del Municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

Artículo 144. Los Ayuntamientos para cumplir con sus funciones de inspección, cuidarán que cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales, nombrando al efecto las condiciones necesarias integradas por los miembros que la constituyan.

Artículo 149. Los Ayuntamientos como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso estarán los Regidores. Todas las disposiciones de los ayuntamientos serán ejecutadas por los Presidentes Municipales.

Artículo 150. Los Síndicos Procuradores serán mandatarios de los Ayuntamientos y desempeñarán las funciones que le sean conferidas por los Ayuntamientos a que pertenezcan y que les asignen las leyes.

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 141. Son facultades y obligaciones del Ayuntamiento:

I.- Cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y disposiciones Federales, Estatales y Municipales;

II.- Expedir sus reglamentos de policía y buen gobierno, sobre los ramos y materias de administración municipal, entendiéndose por tales aquellos que no estén reservados a la Federación o al Estado;

III.- Conceder licencias a sus miembros hasta por 30 días y llamar a quienes deben suplirlos;

IV.- Designar al Regidor que deba sustituir al Presidente Municipal;

V.- Mantener los servicios de seguridad pública municipal;

VI.- Cooperar con las autoridades Federales y Estatales en las funciones de su competencia y planes de desarrollo dentro del Municipio;

VIII.- Promover el mejoramiento de los servicios y el acrecentamiento del Patrimonio Municipal;

IX.- Formular anualmente su proyecto de Ley de Ingresos, que será sometido a la aprobación del Congreso del Estado;

X.- Formular anualmente su presupuesto de egresos, que será sometido a la aprobación del Ayuntamiento;

Estado de México

Estado de Hidalgo

XI.- Rendir al Congreso del Estado, por conducto de la Comisión Permanente, en su caso, dentro de los dos primeros meses de su ejercicio fiscal, la cuenta del gasto público del año anterior;

XII.- Vigilar el cumplimiento del plan global y del plan estatal de desarrollo en lo que respecta a su municipio, propuesto por el Gobernador al tomar posesión;

XIII.- Promover el desenvolvimiento social, cultural, artístico, científico y tecnológico, y educativo en general en la comunidad;

XV.- Facultar al Presidente Municipal para que pueda celebrar contrato con particulares o instituciones oficiales sobre asuntos de interés público del Municipio;

XVI.- Admitir o desechar la licencia que solicitaren los Regidores.

Como se puede apreciar, en la Constitución para el Estado de México se determina en forma general, las funciones que tendrán a su cargo los Ayuntamientos, es decir, funciones legislativas y de inspección. Asimismo determina las funciones de gobierno que tendrán los Presidentes Municipales y Síndicos Procuradores como miembros del Ayuntamiento (artículos 145 y 150).

La Constitución para el Estado de Hidalgo es más taxativa que su correlativa para el Estado de México, en cuanto que enumera

las facultades y obligaciones que en razón de la función legislativa corresponde al Ayuntamiento. Aún cuando en este señalamiento se advierte la enumeración de una serie de facultades materialmente administrativas (fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XIII y XVI), se atribuyen al Ayuntamiento dado que es el órgano colegiado de Gobierno representativo de la voluntad municipal y a quien en esa virtud, corresponde conocer de todas las materias conferidas por la Constitución General y Local que por su importancia puedan afectar a toda la municipalidad, no importando que dicha facultad sea administrativa o legislativa.

Cabe destacar que el ejercicio de la facultad legislativa contenido en ambas Constituciones, se constriñe a aquellas materias ordenas expresamente por la Constitución General y Local, así como de aquellas que no están reservadas a la Federación o a la Entidad Federativa.

PRESIDENTE MUNICIPAL

ESTADO DE MEXICO

Artículo 155.- Son atribuciones de los Presidente Municipales:

I.- Presidir las sesiones de sus respectivos ayuntamientos;

II.- Ejecutar dentro del Municipio las Leyes Federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos Ayuntamientos;

III.- Ser el órgano de comunicación de los Ayuntamientos que

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 144.- El Presidente Municipal tendrá a su cargo la representación del Gobierno del Municipio y la ejecución de las resoluciones del Ayuntamiento;

Artículo 145.- Son facultades y obligaciones del Presidente Municipal:

I.- Cumplir y proveer a la observancia de las Leyes Federales y Estatales, así como los ordenamientos municipales;

Estado de México

presiden con los demás Ayuntamientos y con el Gobierno del Estado;

IV.- Derojada, y

V.- Asumir la representación jurídica del municipio en los casos señalados por la ley.

Estado de Hidalgo

II.- Cumplir y proveer a la observancia del Plan Global;

III.- Ejecutar los acuerdos y reglamentos expedidos por el Ayuntamiento;

IV.- Presidir las sesiones del Ayuntamiento;

V.- Rendir anualmente al Ayuntamiento el 16 un informe sobre el estado que guarde la administración pública municipal;

VI.- Proponer al ayuntamiento la asignación de comisiones de gobierno y administración entre los regidores;

VII.- Nombrar y remover a los Delegados y Subdelegados y demás personal administrativo;

VIII.- Convocar al Ayuntamiento a sesiones;

IX.- Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad para la observancia del orden público;

X.- Solicitar la autorización de la asamblea para ausentarse;

XI.- Vigilar que los Delegados y Subdelegados cumplan con las funciones de su encargo, e informar de ello al Ayuntamiento;

XII.- Ejercer las funciones de Oficial del Registro Civil, donde no hubiere empleado especial nombrado o este se encuentre ausente;

XIII.- Celebrar contratos con particulares o instituciones oficiales; y

XIV.- Las demás que le confieran la Constitución General,

Estado de México

Estado de Hidalgo

esta Constitución y las leyes
que de ella emanan.

Como se puede apreciar, ambas constituciones encargan la función ejecutiva al Presidente Municipal, misma que podemos dividir para su estudio en funciones de gobierno (Artículo 155 de la Constitución para el Estado de México y artículos 144 y 145 fracs. I, IV y IX de la Constitución para el Estado de Hidalgo), y funciones administrativas (Artículos 145 fracs. III, V, VI, VII y X de la Constitución para el Estado de Hidalgo).

En efecto, en ambos ordenamientos se encarga al Presidente Municipal la ejecución de actos formal y materialmente administrativos, es decir, de actos concretos y particulares.

En Constitución para el Estado de Hidalgo, se le fijan además al Presidente Municipal, obligaciones para con el Ayuntamiento (Artículos 145 fracs, III, IV, V y VI), pese a que dichas obligaciones no pueden considerarse en sentido estricto como actos administrativos, sino mas bien como actos de mera administración.

LEGISLACION ORGANICA MUNICIPAL

Hemos comentado en el capítulo anterior todo lo relativo a la integración, funcionamiento, remoción, inhabilitación, régimen administrativo y hacendario que las Leyes Orgánicas Municipales para el Estado de México e Hidalgo rigen en estas Entida

des.

Ahora, en el presente punto, trataremos los artículos, que dichos ordenamientos contienen, relativos a las facultades y obligaciones de las autoridades municipales, tal y como se ha advertido en el capítulo que antecede.

Dichos ordenamientos procuran en principio sentar las bases bajo las cuales las autoridades municipales ejercerán las facultades derivadas de las funciones y materias que las Constituciones General y Local les ordenan. Para tal efecto, las Legislaturas Locales, a través de las Leyes Orgánicas Municipales que expiden, hacen un desglose mas detallado de la competencia comunal, a fin de organizar convenientemente en lo interno el funcionamiento de las autoridades municipales.

Comenzaremos, pues por citar las facultades y obligaciones del Ayuntamiento, Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, señalando primeramente los artículos de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México y en seguida sus correlativos de la Constitución para el Estado de Hidalgo.

Ayuntamiento

ESTADO DE MEXICO

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 42.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- Formular el Bando Municipi-

Artículo 38.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I. Porveer en la esfera administrativa lo necesario =

cipal, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación de los servicios públicos municipales y aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes y la moralidad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta Ley;

II.- Dividir el territorio municipal en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas, o modificar la división existente;

III.- Otorgar, con la aprobación de la Legislatura y a través del Ejecutivo, a los centros de población, la categoría y denominación política que les corresponda conforme a esta Ley;

IV.- Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales en términos de esta Ley y sus Reglamentos, solicitando en su caso, la autorización correspondiente de la Legislatura del Estado;

V.- Crear los Departamentos y organismos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales;

VI.- Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas;

VII.- Enviar al Ejecutivo, planes y programas municipales para la coordinación con los de carácter estatal;

para la aplicación de esta Ley, así como para el mejor desempeño de las funciones que les señalen ésta u otras Leyes y Reglamentos;

II. Expedir el reglamento interior en los siguientes términos:

a) El día y la hora en que deban celebrarse las sesiones y su duración;

b) El ceremonial al que deban sujetarse las sesiones;

c) El orden que deba guardar el público que asista a las sesiones;

d) El trámite y la resolución que debe darse a los asuntos de la competencia del Ayuntamiento y el dictamen que formulen las comisiones en los asuntos de sus diferentes ramas;

e) El cumplimiento de las funciones de los regidores que tengan encomendadas comisiones permanentes o transitorias;

f) El horario de trabajo, la organización interna de las oficinas a su cargo y la distribución de labores a los empleados;

g) Las sanciones que deban imponerse a los miembros del Ayuntamiento y a los auxiliares y empleados municipales;

h) Las recompensas, premios y notas laudatorias, que deban otorgarse a los funcionarios auxiliares y empleados municipales, que se hayan distinguido;

VIII.- Designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo;

IX.- Convocar a elecciones de los miembros de los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana y Delegados Municipales;

X.- Crear y reglamentar el funcionamiento de los Consejos de Colaboración o de Participación dentro del Municipio.

XI.- Solicitar la expropiación de bienes por causas de utilidad pública;

XII.- Municipalizar en su caso, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares;

XIII.- Nombrar Secretario, Tesorero y Jefes de Departamento, a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por justa causa;

Aprobar su presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles;

XV.- Celebrar los convenios de asunción de funciones de colaboración, de ejecución y operación de obras y de prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social del Municipio lo haga necesario, con el Estado, con otros Municipios de la Entidad, o particulares y remitirlos en su caso a la Legislatura Local para su aprobación a través del Ejecutivo, así como los de administración de contribuciones con el Estado;

XVI.- Administrar su Hacienda en términos de Ley, y controlar a través del Presidente y Síndico la aplicación del Presupuesto

do en el desempeño de su cargo, e

i) Todas las demás que crea conveniente dictar el Ayuntamiento para su régimen interior y que no contravengan disposición legal alguna;

III. Proponer ante la Legislatura local iniciativas de Ley o de Decretos, en materia municipal;

IV. Promover la integración de los miembros de los consejos de colaboración municipal;

V. Administrar su hacienda en términos de Ley y controlar la aplicación correcta del presupuesto de egresos del municipio;

VI. Rendir al Congreso del Estado por conducto de la Comisión Permanente, dentro de los dos primeros meses, la cuenta del gasto público del año anterior;

VII. Adquirir bienes, en cualquiera de las formas previstas por la Ley dentro de su jurisdicción. Si los Ayuntamientos se encontraren en posesión de bienes, vacantes, operará en su favor la prescripción positiva en los términos que señala el código civil vigente en el Estado;

VIII. Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores cívicos sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del municipio;

VIII. Auxiliar a las autoridades sanitarias, en la ejecución de sus disposiciones -- (sic);

IX. Auxiliar a las autoridades sanitarias;

de Egresos del Municipio;

XVII.- Enviar a la Legislatura Local, a través del Ejecutivo del Estado, para su autorización, los proyectos para contratación de empréstitos que afectas los ingresos de las posteriores administraciones municipales;

XVIII.- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio Ayuntamiento o Presidente Municipal;

XIX.- Sujetar a sus trabajadores el régimen de seguridad social establecido en el Estado;

XX.- Dotar de panteón a los centros de población que excedan de quinientos habitantes;

XX.- Bis. Aprobar e impulsar y en su caso ejecutar planes estatales y federales de desarrollo agropecuario y forestal;

XXI.- Participar en la creación y Administración de sus reservas territoriales y ecológicas; 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 privadas; planear y regular de manera conjunta y coordinada los centros de zona conurbada y expedir los Reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias;

XXI.- Bis. Aprobar y en su caso ejecutar los planes estatales y federales de salubridad, mejoramiento ambiental y servicio social voluntario;

XXII.-En general, promover en

XI. Prevenir y combatir, en proporción a la posibilidad de sus recursos, la contaminación ambiental;

XII. Cuidar de que las vías públicas se mantengan expeditas para el tránsito de peatones y vehículos;

XIII. La enajenación de inmuebles del municipio, sólo podrá llevarse a cabo por acuerdo del H. Ayuntamiento y previa localización y medición de la propiedad y avalúo por peritos, la venta se efectuará en los términos de la autorización respectiva, que el Congreso del Estado determine;

XIV. Formular las estadísticas de productividad del municipio, con toda clase de datos relacionados con la actividad comercial, industrial y agropecuaria de su circunscripción;

XV. Auxiliar a las autoridades Federales y del Estado, en las medidas que adopten para hacer cumplir las disposiciones del Artículo 28 de la Constitución General en materia de monopolios;

XVI. Conceder licencia hasta por 30 días y llamar en su caso, a quien deba sustituirlo;

XVII. Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidad proveniente de faltas o delitos oficiales. En caso de inhabilitación o falta definitiva de un miembro del Ayuntamiento, se llamará al suplente para que entre en funciones;

XVIII. Ejercer las funciones relativas a la planeación

la esfera administrativa lo necesario para el mejor desempeño de las funciones que les señalen ésta y otras leyes y reglamentos, y

XXVIII. Construir o participar en empresas paramunicipales y Fideicomisos.

y ordenación de los asentamientos humanos en su jurisdicción, participando con la federación, las Entidades Federativas o con otros Municipios en la celebración de convenios para cumplir con los objetivos y finalidades de los planes aprobados en materia de desarrollo urbano y rural; y en general hacer valer los derechos y cumplir con todas las obligaciones que a los Municipios señalen la Ley Federal, Estatal y Reglamentos legalmente expedidos sobre planeación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y demás normas sobre asentamientos humanos en el Municipio.

XIX. Rendir a la población del Municipio y si fuera posible ante el Gobernador del Estado o su representante, por conducto del Presidente Municipal el 15 de enero de cada año un informe detallado sobre el estado que guarda la Administración Pública Municipal;

XX. Prevenir y reprimir en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que signifique perjuicio a la sociedad o delitos federales o comunes.

XXI. Con el concurso del Estado cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines, y

h) Seguridad Pública.

XXII. Los Municipios en los términos de las Leyes Federales y Estatales, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la sonificación y planes de desarrollo urbano Municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la autilización 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 reserva ecológica.

XXIII. 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 apoyo a las leyes de la materia; y

XXIV. Las demás que le asignen - las leyes y reglamentos así como la legislatura del Estado, lo que tomará en cuenta las condiciones territoriales y socio-económicas del Municipio.

Los comentarios previos que hicimos al tratar la competencia de los Organos Municipales en las Constituciones Locales, son válidos para las disposiciones legales de las Leyes Orgánicas Municipales precitadas, toda vez que estos ordenamientos son

considerados como las parte Órganica de dichas Constituciones, al menos por la que el Régimen Municipal se refiere.

A continuación agruparemos a dichas fracciones en razón o según la naturaleza del acto contenido en dichas fracciones, y que pueden ser de carácter legislativo, administrativo o jurisdiccional.

ACTOS LEGISLATIVOS

Son aquéllos contenidos en los artículos 42, fracciones I y XIV de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México y artículo 38 fracciones I y II de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo.

En ambos artículos de los ordenamientos citados, se reserva la función legislativa a los Ayuntamientos quienes en ejercicio de la facultad reglamentaria que les confieren las Leyes Orgánicas Municipales a través de las fracciones arriba citadas, expiden actos de carácter general, abstracto e impersonal, que tienden a regular la vida de la municipalidad. Es decir, que tal facultad legislativa permite que los Ayuntamientos, debidamente integrados, expidan disposiciones legales de carácter municipal y de observancia general, dentro del marco que le fije el Gobierno Estatal.

Por otra parte, el contenido de la competencia legislativa que se desprende de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de

Hidalgo en las fracciones ya citadas, se adopta el sistema mixto, es decir, señala a los Ayuntamientos las materias respecto de las cuales podrá legislar, dejando en su última fracción, a manera de escape una facultad implícita a favor de los ayuntamientos, para que otra ley o reglamento emanado de la Legislatura Local pueda ampliar dicha facultad legislativa en otros ramos o materias.

A este respecto su correlativa para el Estado de México - adopta el sistema taxativo al enumerar las materias sobre las cuales podrá legislar los Ayuntamientos (servicios públicos, salubridad, seguridad pública, etc.).

Es importante destacar que la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, fija de una manera general el contenido de la competencia legislativa municipal, procediendo de igual manera su Ley Suprema al establecer en su artículo 141, fracción II que los Ayuntamientos podrán legislar en todas aquellas materias o ramos no reservadas a la Federación o a las Entidades Federativas.

Sin duda alguna, procede con mejor técnica la Constitución y Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, toda vez que dichas disposiciones entrañan un respeto por lo que a estas funciones y facultades Legislativas se refiere, habida cuenta que permiten legislar a sus Ayuntamientos sobre otras materias sin limitar en modo alguno el ejercicio de tales facultades.

ACTOS ADMINISTRATIVOS

Este tipo de actos entrañan la ejecución o aplicación de una ley por parte del Ayuntamiento, no obstante que su ejercicio debe corresponder por la naturaleza del acto ejecutado al Poder Ejecutivo o Presidente Municipal.

Dichos actos son atribuibles al Ayuntamiento en virtud de que es éste el órgano quien representa a la comunidad municipal y a quien corresponde conocer de los actos administrativos que regulan las relaciones con otros entes públicos o con los particulares.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, en su artículo 42, determina los actos administrativos a cargo de los Ayuntamientos que se contienen en las fracciones citadas, mismas que nos permitimos resumir de la siguiente manera:

- IV. Contratación y concesión de obras y servicios públicos.
- VI. Formulación, aprobación y ejecución de planes y programas Municipales.
- VIII. Designación de comisiones de planificación y desarrollo.
- XI. Solicitud de expropiación.
- XII. Municipalización de servicios públicos.
- XV. Concertación de convenios de asunción de funciones con

el Estado, Municipios y particulares.

- XVI. Administración de su Hacienda.
- XVII. Envío de proyectos para contratación de empréstitos a la Legislatura.
- XIX. Relaciones y obligaciones de seguridad social con los trabajadores municipales.
- XX. Ejecución de planes Estatales y Federales de desarrollo agropecuario.
- XXI. Participación, control y vigilancia de las reservas territoriales y del uso del suelo dentro de su jurisdicción.
- XXI Bis. Ejecución de planes y programas Estatales y Federales en materia de salubridad.
- XXIII. Promover en la esfera administrativa lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones.

Su correlativa para el Estado de Hidalgo, señala en su artículo 38 pre-citado, las fracciones que a continuación citaremos y que constituyen actos administrativos a cargo del Ayuntamiento:

- IV. Integración de los miembros del Consejo de Colaboración
- V. Administración de su hacienda.
- VI. Rendición ante el Congreso Local de su cuenta pública.
- VII Y VIII. Adquisición de bienes y acrecentamiento de su patrimonio.
- VIII BIS. Auxilio y cooperación a las autoridades sanitarias.
- IX y XI. Mantenimiento de lugares y vías públicas.

- XIV. Formulación de estadísticas de productividad del Municipio.
- XV. Auxilio a las autoridades Federales y Estatales en materia de monopolios.
- XV y XVI. Concesión de licencias y suspensión de sus miembros en casos de responsabilidad oficial.
- XVII. Ejercicio de funciones con los Estados y la Federación en materia de Asentamientos Humanos.

En ambas legislaciones se observa que algunas de las facultades administrativas son ejercidas exclusivamente por el Ayuntamiento y otras en concurrencia con los Estados y la Federación, v.gr. en materia de salubridad y Asentamientos Humanos.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Igualmente el Ayuntamiento tiene facultades para resolver recursos administrativos.

Así, tenemos que la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México en su artículo 42, fracción XVIII confiere a los Ayuntamientos facultades para: "Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio Ayuntamiento o Presidente Municipal".

Su correlativa para el Estado de Hidalgo no confiere facultades a este Organó Colegiado en materia de recursos, pues tal función queda reservada al Presidente Municipal.

Por lo demás, cabe mencionar en relación con todas las fracciones de los artículos 42 y 37 de las Leyes Orgánicas Municipales para el Estado de México e Hidalgo, que no en todos los casos o fracciones se implica una facultad de los Ayuntamientos, sino que en algunos casos tales fracciones constituyen una obligación a su cargo, Así tenemos por ejemplo que la fracción XIV del artículo 42 citado y fracción XVIII del artículo 38 - también citada, constituye más que una facultad del Ayuntamiento, una obligación consistente en expedir y formular anualmente su Ley de Ingresos.

Es decir, las obligaciones a cargo del Ayuntamiento deben cumplirse necesaria e independientemente de que las circunstancias se lo exijan o no, y por el contrario, las facultades, el Ayuntamiento puede ejercerlas o no, dependiendo de la oportunidad que se le presente para hacerlo, v.gr. la contratación de obras y servicios públicos.

Una vez que hemos analizado las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos en los ordenamientos de mérito, a continuación procederemos a realizar la misma tarea en lo referente a los Presidentes municipales.

Presidentes Municipales

ESTADO DE MEXICO

Artículo 44. El Presidente Municipal es el Órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 39. El Presidente Municipal y en su caso el Presidente del Consejo Municipal tiene las siguientes facultades y obligaciones:

I. Promulgar y publicar el Bando Municipal;

II. Dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento;

III. Presidir y dirigir las sesiones de los Ayuntamientos;

IV. Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales, así como aplicar, en su caso, a los infractores de estas últimas, las sanciones correspondientes;

V. Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento.

VI. Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos de Secretario, Tesorero y Jefes de Departamentos Municipales;

VII. Vigilar que los Departamentos Administrativos Municipales, se integren y funcionen en forma legal;

VIII. Vigilar que se integren y funcionen los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana y Comisiones Municipales;

IX. Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Municipal;

X. Vigilar que la inversión de los fondos Municipales se aplique con estricto apego al presupuesto;

XI. Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éstos

Sancionar y ordenar, en su caso, la publicación de Bandos y Reglamentos aprobados por el Ayuntamiento en materia municipal, así como publicar las Leyes y Reglamentos que se encomienden;

II. Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento;

III. Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales;

IV. Representar al Ayuntamiento y rendir a su nombre el informe anual sobre la administración pública municipal y los labores realizadas en concordancia con el artículo 51 de esta ley.

En el caso de haberse designado Consejo Municipal en los términos previstos en esta ley, el Presidente del mismo tendrá la representación del Ayuntamiento a que se refiere el párrafo anterior y la obligación de rendir a su nombre el Informe anual sobre la Administración Pública Municipal.

V. Nombrar y remover al Secretario Municipal, Tesorero y demás funcionarios que se requieran para el eficaz desempeño de la Administración Municipal;

VI. Nombrar y remover a los delegados, subdelegados, alcaldes, personal de seguridad y administrativo, de acuerdo con las disposiciones aplicables; así como cuidar que las dependencias y oficinas municipales, se integren y funcionen con eficiencia;

VII. Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda municipal y que la inversión de los fondos mu-

te, todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales;

XII. Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales, para cerciorarse de su funcionamiento, tomando aquellas medidas que estime pertinentes para la mejor administración municipal;

XIII. Visitar los poblados del Municipio, en compañía de las personas que presiden las comisiones y consejos municipales, para conocer sus problemas e informar de ellos al Ayuntamiento, para que sean tomadas las medidas tendientes a su resolución;

XIV. Autorizar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, que sean conforme al presupuesto, firmando en unión de los regidores del ramo respectivo y del Secretario;

XV. Informar al Ayuntamiento de la forma en que ha cumplido los acuerdos de éste;

XVI. Informar el 27 de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, al Ayuntamiento del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el año;

XVII. Nombrar al personal administrativo cuando así se requiera, y

XVIII. Todas las demás que le concedan las Leyes, Reglamentos o el propio Ayuntamiento.

nicipales se apliquen con estricto apego al presupuesto;

VIII. Autorizar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal que sean conforme al presupuesto, firmando en unión del Secretario.

IX. Visitar los poblados del municipio para conocer los problemas e informar, para que sean tomadas las resoluciones y providencias correspondientes;

X. Auxiliar a las autoridades federales, en la aplicación y cumplimiento de las disposiciones de los Artículos 27 y 130 de la Constitución Federal;

XI. Vigilar que los funcionarios y comisiones encargadas de los diferentes servicios municipales cumplan puntualmente con su cometido;

XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad para la conservación del orden público, con excepción de las facultades que se reservará al Gobernador;

XIII. Solicitar la autorización del Ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de 30 días;

XIV. Enviar a las autoridades municipales y estatales, los ejemplares que tengan las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones vigentes, en materia municipal con la debida oportunidad;

XV. Promover lo necesario para que oficiales y funcionarios delegados desempeñen en el municipio los servicios

y funciones del registro civil en los términos establecidos en la Constitución Estatal y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la materia vigilando su cumplimiento;

XVI. Obligar crediticiamente al municipio en forma mancomunada con el Secretario y Tesorero del Ayuntamiento, únicamente cuando estas obligaciones se puedan pagar dentro del período de su ejercicio y estén autorizadas por la Asamblea Municipal;

XVII. Crear, y en su caso modificar, suprimir o aprobar las comisiones de los departamentos y dependencias necesarias para el desempeño de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales;

XVIII. Dividir administrativamente el territorio municipal en delegaciones, subdelegaciones, sectores o secciones y manzanas, o modificar la división existente, así como reconocer la denominación política de las poblaciones;

XIX. Solicitar la expropiación de bienes para causas de utilidad pública;

XX. Formular anualmente la iniciativa de la Ley de Ingresos, remitiéndola al Congreso por conducto del Ejecutivo, para su aprobación a más tardar en la segunda quincena del mes de noviembre;

XXI. Formular anualmente su Presupuesto de Egresos y someterlo al Congreso del Estado;

XXII. Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el Presidente Municipal o por el propio Ayuntamiento.

XXIII. Fijar las condiciones que deban reunir todos los establecimientos, cuyo inadecuado funcionamiento pueda ocasionar daños o molestias a la comunidad, y dar cuenta, en su caso, a la autoridad competente que corresponda.

XXIV. Proporcionar los servicios de seguridad a la población en general y mantener el orden en espectáculos, festividades, paseos y lugares públicos;

XXV. Conceder licencias y fijar precios a las empresas para espectáculos públicos y vigilar que en ellos se desarrollen los programas anunciados al público y autorizados conforme a las Leyes y Reglamentos de la materia;

XXVI. Establecer los servicios y verificar se realicen las funciones encomendadas a la institución del Registro Civil.

XXVII. Ejercitar, por medio de sus síndicos o apoderados especiales, las acciones judiciales que competan al municipio y transigir.

XXVIII. Destinar sus bienes a aquellos fines que sean más adecuados para la buena administración municipal.

XXIX. Nombrar representante jurídico en negocios judiciales concretos cuando lo estimen pertinente;

XXX. Proveer en la esfera administrativa, todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios municipales;

XXXI. Disponer las transferencias y partidas que reclamen los servicios municipales;

XXXII. Conceder licencias y autorizaciones municipales para el funcionamiento de empresas comerciales, industriales, o de servicios; así como cancelarlas temporal o definitivamente por mal uso de ellas, por violar las disposiciones reglamentarias;

XXXIII. Informar al Ayuntamiento de palabra o por escrito cuando fuere requerido para ello independientemente del informe anual, sobre las labores realizadas durante el transcurso del año y del estado que guarde la hacienda municipal;

XXXIV. Admitir o rechazar renuncias o licencias, de los funcionarios y empleados municipales;

XXXV. Imponer administrativamente a los empleados y funcionarios del Ayuntamiento, las sanciones que estime convenientes por faltas en el desempeño de sus cargos;

XXXVI. Ejercer las funciones de juez del estado civil y delegarlas en el funcionario que designe;

XXXVII. Iniciar ante la asamblea, las medidas que estime pertinentes en la inteligencia que antes de principiar cualquier obra nueva, deberá terminar o continuar las que haya recibido de la administración anterior como inconclusas o iniciadas, salvo que por circunstancias especiales fundadas o motivadas se estime conveniente que dichas obras no se terminen o continúen, en cuyo caso es necesario acuerdo expreso del Presidente con la aprobación de la asamblea previo dictamen de la dirección de obras públicas municipales;

XXXVIII. Ejercer las funciones de presidente de la junta municipal, de reclutamiento, procediendo

a la inscripción de los jóvenes en edad militar, organizando el sorteo correspondiente y entregar el personal a las autoridades militares el primer domingo de enero, de acuerdo con la Ley del Servicio Militar Nacional;

XXXIX. Formar inventario minucioso de todos los bienes municipales, muebles e inmuebles. Este inventario se hará constar en un libro especial, y en el mes de enero de cada año se revisará, haciendo constar las modificaciones que haya habido en el curso del año anterior;

XL. Cuidar de la conservación del orden público dictando las medidas que a su juicio requieran las circunstancias;

XLI. Reunir oportunamente los datos estadísticos del municipio;

XLII. Cuidar de la conservación y eficacia de los servicios públicos, dictando las medidas que el caso amerite;

XLIII. Exigir de los funcionarios y empleados municipales, el cumplimiento de sus obligaciones;

XLIV. Mandar fijar las placas en las calles, jardines, plazas y paseos públicos, cuya nomenclatura haya sido hecha por la Asamblea Municipal.

XLV. Calificar las infracciones cometidas por los habitantes a las Leyes, Reglamentos y disposiciones de observancia general y resolver sobre el recurso de revocación;

XLVI. Expedir constancia de vecindad;

XLVII. Autorizar las órdenes de pago a la Tesorería conforme al presupuesto de egresos;

XLVIII. Conceder permisos para manifestaciones públicas, siempre y cuando se llenen los requisitos que para este efecto señala la Constitución de la República, en su Artículo 9o.;

XLIX. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y órdenes que emanen del Ayuntamiento en uso de las facultades que le confiere el art. 38 a esta Ley;

L. Solicitar la autorización de la Asamblea para ausentarse del Municipio por más de 30 días;

LI. Celebrar contratos con Particulares o Instituciones Oficiales en los términos señalados por la Constitución del Estado y las Leyes relativas.

LII. Convocar al Ayuntamiento a sesiones conforme a esta ley; y.

LIII. Los demás que le señale la Constitución General de la República, la del Estado, esta ley y los demás ordenamientos de la materia.

Las facultades que en forma taxativa y general se encomiendan al Presidente Municipal, consisten en la ejecución de los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, es decir, en la realización de las actividades necesarias para hacer efectivos los acuerdos del mismo, actividades que culminan con la ejecución material de dichos actos. (Arts. 44 fracc. VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII y art. 39 fracc. III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XVII, XIX, XX, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, de las Leyes Orgánicas Municipales precitadas).

Cabe señalar que dichas actividades no se concretan a la aplicación o ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento, sino que éstas se amplían a aquellos actos políticos o de gobierno como la promulgación y publicaciones de reglamentos, convocatoria para sesiones de Cabildo y actos de representación municipal.

Por lo que hace a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, dicho cuerpo legal confiere al Presidente Municipal facultades para resolver los recusos interpuestos en su contra o del Ayuntamiento, (ver. Art. 39, fracción XXII citado). Asimismo, se confieren al Presidente Municipal facultades para solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública, (ver artículo 39, fracción XIX). En este caso creemos más conveniente que sea el Ayuntamiento quien decida y solicite la expropiación respectiva, tal y como lo prevé la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México. (94)

Síndicos

ESTADO DE MEXICO

Artículo 48. Los Síndicos de los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;

II. La representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal;

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 48. El síndico del Ayuntamiento tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. La procuración, defensa y promoción de los intereses Municipales;

II. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte;

ESTADO DE MEXICO

III. Asistir a los remates públicos a los que tenga interés el Municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos por las leyes respectivas.

IV. Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado;

V. Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidados.

VI. Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal;

VII. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

VIII. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo.

IX. Cerciorarse de que el Tesorero Municipal haya otorgado la finza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador;

X. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado, las cuentas de la Tesorería Municipal;

XI. Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia Tesorería;

XII. Prácticar a falta de los Agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias pe-

ESTADO DE HIDALGO

III. Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal y cuidar que la aplicación de los gastos, se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

IV. Intervenir en la formación del inventario general sobre los bienes de propiedad del Municipio a que se refiere el artículo 39, fracción XI de esta ley;

V. Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización del inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio haciendo que se inscriban en un libro especial con expresión de sus valores y todas las características de identificación, así como el destino de los mismos;

VI. Presidir la Comisión de Hacienda;

VII. Vigilar que las multas que impongan las Autoridades Municipales, ingresen a la Tesorería previo el comprobante que debe expedirse en cada caso;

VIII. Demandar ante las autoridades competentes, la responsabilidad en que incurran en el desempeño de sus cargos, los funcionarios y empleados del Municipio;

IX. Cuidar que se observen escrupulosamente las disposiciones de esta Ley, para el efecto de reclamar cualquier infracción que se cometa;

ESTADO DE MEXICO

nales remitiéndolas al Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro de las veinticuatro horas;

XIII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el destino de los mismos;

XIV. Hacer que el inventario que se menciona en la fracción anterior, esté siempre al corriente, vigilando que se anoten las altas y bajas tan luego como ocurran, y cuidando que dicho inventario se verifique cada vez que lo juzgue conveniente el propio Síndico o el Ayuntamiento;

XV. Regularizar la propiedad de los bienes municipales;

XVI. Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el Municipio;

XVII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio, cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidad;

XVII Bis. Vigilar que los responsables de las Comisarias, observen estrictamente la Constitución General de la República y la Particular del Estado, en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.

En el caso de que sean dos los Síndicos que se elijan uno estará encargado de los ingresos a la Hacienda Municipal y el otro de los egresos. Para tal efecto,

ESTADO DE HIDALGO

X. Asistir a los remates públicos que se verifiquen y en los que tenga interés el Municipio para procurar que se finquen al mejor postor y que se guarden los términos y demás solemnidades prevenidas por la Ley;

XI. Vigilar los negocios del Municipio a fin de evitar que se pasen los términos legales, haciendo las promociones o gestiones que el caso amerite;

XII. Encargarse de tramitar las expropiaciones que por causa de utilidad pública fueren necesarias por los medios que estime convenientes;

XIII. Dar cuenta al Presidente y a la asamblea del arreglo definitivo que se hubiese logrado en los asuntos y del estado que guarden los mismos a fin de dictar las providencias necesarias, y

XIV. Las demás que le conceda o le imponga la Ley y Reglamentos del Ayuntamiento.

ESTADO DE MEXICO

el primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones V, VIII y IX, y el segundo las contenidas en las fracciones III y VII, entendiéndose que ejercerán indistintamente las demás, y

XVIII. Las demás que le conceda o le imponga la Ley, Reglamentos o el Ayuntamiento.

En ambos ordenamientos se faculta al Síndico para cuidar los intereses municipales. Asimismo se le confiere la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del Municipio y de controlar los asuntos de la Hacienda Pública Municipal.

Es fácil advertir, que los Síndicos Municipales tienen encomendada la función de vigilancia de los intereses municipales bajo un régimen de policía.

* Regidores

ESTADO DE MEXICO

ESTADO DE HIDALGO

Artículo 50. Son facultades y obligaciones de los regidores, las siguientes:

I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;

II. Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en la forma en que lo previene esta Ley;

III. Vigilar y atender el ramo de la Administración Municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento;

Artículo 51. Son facultades y obligaciones de los Regidores las siguientes:

I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;

II. Vigilar y atender el ramo de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;

III. Proponer o estudiar soluciones y emitir su voto acerca de las medidas convenientes para la debida atención de los

ESTADO DE MEXICO

III. Bis Vigilar y atender el ramo de conservación, de desarrollo y fomento agropecuario y forestal;

IV. Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el Presidente Municipal;

ESTADO DE HIDALGO

diferentes ramos de la administración municipal;

IV. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal;

V. Designar cada 3 meses a quien deba presidir las sesiones de la asamblea;

VI. Las demás que les otorguen las Leyes y Reglamentos.

En ambos ordenamientos se confieren a los Regidores facultades para hacerse cargo de una o varias comisiones o actividades, que tienen como propósito el bienestar de la comunidad, sin que su desempeño o ejercicio conlleve necesariamente un acto autoritario en relación con los habitantes del Municipio.

Por otra parte, cabe desatacar que las Leyes Orgánicas Municipales citadas, establecen la organización de Consejos Consultivos y de colaboración que auxilian a los Ayuntamientos en el desempeño de sus funciones. Asimismo, existen otras personas dentro de la organización de los Ayuntamientos que igualmente las auxilian en sus funciones y que asumen el carácter de servidores públicos en virtud del nombramiento que se les hace, v. gr.: El Secretario Municipal, o el Tesorero, cuyas funciones o actividades han quedado detalladas en el capítulo anterior.

C) La invasión de la esfera de competencia municipal

Hemos dicho que el Municipio, es un ente jurídico-político,

cuyo orden jurídico le confiere una competencia a sus autoridades.

Ahora bien, dicha competencia se integra con todas las atribuciones, facultades, derechos y obligaciones mediante las cuales las autoridades municipales realizan todas sus actividades y cumplen con sus funciones, asumiendo estas actividades, el carácter de actos de autoridad.

Asimismo, hemos analizado dichas atribuciones tanto en la Constitución General como en las Constituciones locales y Leyes Orgánicas Municipales para los Estados de México e Hidalgo, determinando en cada caso, el contenido de dicha competencia y la forma en que la ejercen las autoridades municipales.

Hemos visto igualmente, que la autonomía municipal consiste en la libre ejecución de las materias, facultades y derechos conferidos legalmente al Municipio.

Ha quedado asentado también que los conflictos de atribución "in genere", son aquellos producidos entre dos autoridades en razón de sus -valga la redundancia- atribuciones (facultades, derechos y obligaciones).

Pues bien, dichas atribuciones que constituyen la esfera o ámbito de competencia municipal, son susceptibles de ser invadidas por alguna otra autoridad, ya sea Federal, Local o incluso Municipal, por la extralimitación o falta de competencia de di-

chas autoridades para conocer de algún asunto de la competencia municipal, o bien, porque tales autoridades incumplan sus obligaciones para con los municipios, cuestiones estas, que conculcan la autonomía municipal y desembocan en perjuicio del municipio.

Luego entonces, la invasión de la competencia municipal puede originarse mediante actos o leyes emanados de algún poder Federal o Local o de alguna autoridad del mismo Ayuntamiento, tal y como se verá a continuación.

C.1. Por Leyes o actos de la autoridad Federal o Local

Antes de entrar al fondo del asunto, preciso será citar la definición que de acto de autoridad nos ofrece el Dr. Ignacio Burgoa (95) "Acto de autoridad es cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, imputable a un Órgano del Estado, consistente en una decisión a ejecución, o en ambos conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativa, unilateral y coercitivamente".

Cabe destacar que la definición apuntada está referida a aquellas situaciones que constituyan relaciones de supra a subordinación, o sea entre gobernantes y gobernados y para efectos del juicio de amparo. Es decir, dichos actos de autoridad en rela-

(95) Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Mex, p.205

ción con el gobernado, son susceptibles de ser reclamadas mediante el juicio de garantías.

Ahora bien, esos mismos actos de autoridad, cuando contravienen la esfera de competencia de otro ente público o autoridad, implica, una invasión de jurisdicción, toda vez que sus relaciones son de supra ordinación y no de supra subordinación como en el caso anterior.

En la primera hipótesis, se pone en disputa, mediante el juicio de amparo, la autoridad del órgano que dicta o ejecuta el acto lesivo, y en el segundo caso, las Entidades disputan entre sí un derecho o atribución, más no su autoridad.

No obstante lo anterior, la definición transcrita resulta congruente con el punto a tratar, toda vez que dichos actos de autoridad emanados de algún órgano Federal o Local son susceptibles de invadir la competencia municipal, ocasionando con ello perjuicios tanto al gobernado como a las autoridades comunales, o sea, que el acto de autoridad así dictado, seguirá siendo acto de autoridad independientemente de que afecte al gobernado o al órgano de autoridad comunal.

Dentro del concepto de acto autoritario que nos hemos permitido citar, quedan comprendidos tanto la ley, por ser considerada como aquel acto-regla emanado del Poder Legislativo de carácter general, impersonal y abstracto, como los actos emanados del Po-

der Ejecutivo o Judicial de carácter concreto y particular (acto administrativo y acto judicial respectivamente).

Ahora bien, decimos que dichos actos pueden invadir o restringir el ámbito de competencia comunal, cuando son dictados o ejecutados por las autoridades Federales o Locales fuera de su órbita competencial y respecto de alguna materia, función o facultad reservada a las autoridades municipales.

En contra de dicho acto, el gobernado afectado puede promover el juicio de amparo. Sin embargo, tal juicio resulta insuficiente para reparar de una manera general las consecuencias jurídicas y materiales ocasionadas por el acto invasor de la competencia municipal, consecuencias que podrían traducirse en la alteración del sistema jurídico-político municipal o en la inestabilidad del orden y la paz pública comunal. Es decir, no obstante que al particular agraviado le sea reparado, mediante el juicio de amparo, el daño ocasionado por la invasión de competencia, dicho daño o invasión sigue impune en relación con los órganos de autoridad municipales; por lo que consideramos de todo punto necesario que se reglamente el sistema procedimental por el que se salvaguarden los derechos, facultades y atribuciones del municipio y mediante el cual se pueda resolver de una manera general sobre la validez de los actos que deriven de la invasión de la competencia municipal.

Siguiendo las ideas del Dr. Ignacio Burgoa (96) los actos de (96) Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit. p.213

autoridad pueden ser: omisivos, negativos o positivos.

Actos omisivos.- Son aquéllos que se traducen en una actitud de abstención que asumen las autoridades frente a las instancias escritas que les formula el particular.

Actos negativos.- Son aquéllos que se manifiestan con una conducta positiva, cuyo contenido material implica el rechazamiento de las pretensiones del gobernado por parte de la autoridad.

Actos positivos.- Son aquéllos en que las autoridades imponen a los gobernados determinadas obligaciones, prohibiciones o limitaciones en sus bienes jurídicos.

De estos actos, los que tienen más relevancia para nuestro tema, son los actos positivos, o sea aquellas prohibiciones, limitaciones u obligaciones que las autoridades Federales o Locales imponen a los habitantes de un Municipio respecto de alguna materia o facultad reservada a estas últimas.

Así, tenemos como ejemplo de actos positivos que invaden la competencia municipal, las siguientes:

- La cancelación por las autoridades Federal o Local de un servicio público municipal.
- La modificación por las autoridades Federales o Locales de los bandos de policía y buen gobierno que expidan los

Ayuntamientos y que impliquen una carga u obligación a los habitantes del municipio.

- Formular o ejecutar las autoridades Federales o Locales los planes y programas municipales.
- Reglamentar las autoridades Federales o Locales el funcionamiento de los órganos de colaboración municipales.

Por lo que hace a los actos omisivos, estos serían aquellos que se traducen en una abstención o en un no hacer de las autoridades Federales o Locales, respecto de una obligación para con el municipio, v. gr.:

- No cubrir la Federación las participaciones económicas de carácter Federal a los Municipios.
- No decretar la Legislatura local los ingresos que deban constituir la Hacienda Municipal.
- No establecer las Legislaturas Locales, las bases normativas para que los Ayuntamientos expidan sus bandos de policía y buen gobierno.

Los actos negativos serían aquéllos por virtud de los cuales las autoridades Federales o Locales manifiestan de una manera positiva el rechazo a las pretenciones del Municipio, v.gr.:

- Desaprobar la Legislatura Local, la ley de ingresos de los

Ayuntamientos.

- Desaprobar dichas Legislaturas la enajenación de un inmueble propiedad del Municipio.

En cuanto a los actos omisivos, la resolución que se dictare en el procedimiento que proponemos, tendría como efecto obligar a las autoridades Federales o Locales, a cumplir con sus obligaciones, y en los actos negativos el de modificar la resolución dictada, ordenada, o ejecutada por dichas autoridades Federales o Locales.

En todo los casos antes señalados, es fácil advertir que dichos actos desembocan en un conflicto de atribución, en el que el sujeto pasivo lo constituye el Municipio.

Ahora bien, dichos conflictos podrían ser ventilados ante los tribunales federales, mediante el proceso que se creara exproceso para ello, cuando se tratase de resolver sobre la constitucionalidad de los actos invasores, es decir, de aquellos que invadan la competencia constitucional del Municipio, independientemente de que se trate de actos que provengan de autoridad Federal o Local.

Respecto de los conflictos surgidos entre autoridades Locales y Municipales derivados de la competencia legal ordinaria del Municipio, conocería al respecto el Tribunal Superior de Justicia de cada Estado.

A continuación nos referimos especialmente a la invasión de competencia surgida entre autoridades de un mismo Ayuntamiento.

C.2 La invasión de competencia entre autoridades de un mismo Ayuntamiento.

Hemos visto que a fin de que el Municipio cumpla con sus fines, a éste se le organiza y se le asigna una serie de facultades, derechos y obligaciones. Pues bien, atentas las funciones que los órganos municipales han de cumplir, es como se hace la distribución de competencias entre las mismas, cuya regulación jurídica se encuentra fundamentalmente plasmada en las Constituciones General y Local y Ley Orgánica Municipal respectivas.

En el ejercicio que dichos órganos municipales hacen de las facultades que les han sido atribuidas, despliegan una serie de actos (Legislativos y Administrativos), cuyos efectos pueden recaer en los vecinos del Municipio o incluso de aquellas personas que solo accidentalmente tengan una relación jurídica con dichas autoridades, relaciones derivadas precisamente, de la competencia que estas últimas ejercen respecto de sus ramos o materias.

Estos actos de autoridad municipales pueden asumir igualmente las características que hemos señalado en el punto anterior, es decir, pueden ser omisivos, negativos y positivos, pero ahora, - referidos a la invasión de competencias entre los diversos órga-

nos de autoridad que integran un Ayuntamiento.

Cuando dichos actos recaen directamente en la persona de un gobernado, éste tiene el derecho de agotar los recursos e instancias que la misma Ley Orgánica Municipal establezca a su favor y aún de aquéllos que como el juicio de amparo puede promover to do gobernado. En este caso, es fácil advertir que las autoridades municipales están colocadas en una relación de supra o subordinación con los habitantes o vecinos del Municipio, por lo que tales actos pueden ser reclamados a través de los medios de defensa señalados.

Ahora bien, puede resultar que un órgano de autoridad del Ayuntamiento, vea invadida su competencia por algún acto positivo emanado de otra autoridad del mismo Ayuntamiento, v.gr.:

- El Presidente Municipal formula y expide disposiciones legales de observancia general para su Municipio, cuya competencia es exclusiva del Ayuntamiento.
- El Ayuntamiento resuelve sobre recursos de los que debe conocer el Presidente Municipal.
- El Presidente Municipal acuerda o decide -motu proprio-, la enajenación de un inmueble propiedad del Municipio, cuya competencia es exclusiva del Ayuntamiento.

Este tipo de invasión, entre autoridades municipales, puede

igualmente encontrar su origen en actos de autoridad omisivo-negativos. Referido tales actos, en el punto que nos ocupa, podríamos definirlos como aquellos actos que se traducen en una abstención o en un no hacer de alguna autoridad del Ayuntamiento respecto de alguna de sus obligaciones. v.gr.:

- El Presidente Municipal no publica o sanciona el bando de policía y buen gobierno aprobado por el Ayuntamiento.
- El Síndico de un Ayuntamiento se niega a legalizar la propiedad de los bienes municipales.
- El Regidor no atiende la administración que le ha sido encomendada por el Ayuntamiento.
- El Ayuntamiento niega al Presidente Municipal el permiso para ausentarse por más de treinta días.

En los dos últimos ejemplos señalados, cabe destacar que tanto los Regidores como los Síndicos, tienen condicionadas sus obligaciones a la vigilancia del Presidente Municipal. (97)

En tales casos, correspondería al Presidente Municipal demandar de dichas autoridades el cumplimiento de sus obligaciones y por su parte el Ayuntamiento sería el encargado de demandar al Presidente Municipal el cumplimiento de sus respectivas obligaciones.

(97) Ver Artículos 44 fracc. y 38 fracc. XI de las Leyes Orgánicas Municipales en consulta.

ciones. En ambos casos proponemos que sea el Tribunal Superior de Justicia el encargado de conocer de dichos conflictos, por las razones que en el siguiente punto me permito exponer.

D) Sistema de solución para los conflictos de atribución municipales.

Una vez que hemos fijado el contenido de la competencia municipal, su forma de ejercicio y sus posibles interferencias por actos de la autoridad Federal o Local, trataremos ahora de proponer, en forma general, un sistema de solución para dirimir ese tipo de controversias, toda vez que las Constituciones General y Local no prevén a su solución.

Al respecto, la Lic. Rendón Huerta ha expresado que: "Dentro de las reformas realizadas al art. 115 Constitucional se ha soslayado lo relativo a la competencia y al procedimiento que debe seguirse en caso de conflictos entre dos o más Municipios, o entre éstos y el Estado".

"Sería ilusorio pensar que nunca van a darse controversias entre los referidos entes. Por tanto, es necesario que en alguna edición al texto del art. 115, se contemple una solución similar a la que se establece en los arts. 193 fracción II y III, 104 fracción IV, 105 y 107 de la propia Constitución General".

"De esta manera se abrirá un camino legal para resolver dichos problemas, cuyo conocimiento estaría a cargo de los Tribunales

Superiores de Justicia de cada Entidad Federativa".

"Consideramos, que ello es también un importante factor, que innegablemente puede contribuir al logro de una mayor autonomía en el ámbito comunal".

En efecto, adviértese la necesidad de dirimir en alguna forma las querellas surgidas entre el Municipio y las Entidades Federativas o Federación, o bien, entre las autoridades de un mismo Ayuntamiento, todas ellas motivadas por la invasión o interferencias que afecten la estabilidad jurídico-política del Municipio.

En la práctica se han señalado tres sistemas para resolver los conflictos de atribución "in genere", y que a saber son los siguientes:

1. Sistema Ejecutivo
2. Sistema Legislativo, y
3. Sistema Judicial.

Sistema Ejecutivo.- En este sistema es el Poder Ejecutivo quien resuelve el conflicto, es decir, el Presidente, Primer Ministro o Monarca. Este sistema da una solución más bien de tipo político que de tipo jurídico y se encuentra alejado de todo rasgo democrático.

Sistema Legislativo.- En este sistema son los Organos Legis

lativos, las Cámaras o Parlamento, las que dirimen la controversia. Es característico de los regímenes parlamentarios, en los cuales los cuerpos Legislativos son más fuertes que otros poderes. Podría esgrimirse en favor de este sistema que siendo las Cámaras quienes crean las leyes, son éstas quien deben corregir los conflictos aludidos. Lo cierto es que no todo choque de autoridades entraña necesariamente un conflicto de leyes. Por otra parte, la solución que da este órgano no es siempre aceptada, por ser un Organó político más que jurídico, aunque menos autoritario que en el sistema Ejecutivo.

Sistema Judicial.- En este sistema son los Organos del Poder Judicial los que dirimen los conflictos entre Organos de diversos poderes, ya sea de dos o más Estados o entre éstos y la Federación. A su favor se esgrime, que si la función de este poder es la de resolver conflictos, lo más lógico y funcional es que los conflictos entre Organos de autoridad le sean encomendados. Además, en la medida en que el Poder Judicial controle y vigile la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad, en esa medida podría hablarse de un sistema democrático.

Por lo anterior, cabe señalar que el mejor sistema para la solución de los conflictos de atribución entre los poderes Federales, Locales y el Municipio es el sistema Judicial.

A continuación, analizaremos los artículos constitucionales que de alguna manera se refieren a la solución de los conflictos

de atribución y/o de derechos entre autoridades del orden federal y local, determinando sus alcances en relación con nuestro tema, o sea, con los conflictos de atribución municipales.

D.1. Alcance de los Artículos 104 fraccs. III, IV y V y 105 Constitucionales en relación con nuestro tema.

El artículo 104 Constitucional, preceptúa que:

"Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

III. De aquellas controversias en que la Federación fuese parte;

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los Tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o un Estado.

En este precepto se establece la competencia en favor de los Tribunales Federales por razón de la alta calidad de las partes que no deben someterse a los Tribunales de los Estados (98).

En dicho precepto, los Tribunales Federales aplican en un juicio ordinario, leyes también ordinarias, juicio mediante el cual las partes se disputan un derecho y no su autoridad. Es decir, la Federación o los Estados intervienen en su calidad de

(98) Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. p. 460

partes como personas jurídicas, susceptibles de adquirir y ejercer derechos y obligaciones.

Como es fácil advertir, en ninguna de las fracciones del artículo citado, se incluye al Municipio, ni como ente jurídico ni como Organó de Gobierno.

El artículo 105 Constitucional dispone que: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllos en que la Federación se parte en los casos que establezca la ley".

La primera hipótesis del artículo pre-citado refiérese a aquellas controversias de carácter ordinario entre dos o más Estados, es decir, de aquéllas que se susciten entre los poderes de dos o más Estados.

Tampoco en esta hipótesis queda incluido el Municipio, toda vez que el mismo no se considera como un poder Estatal, no obstante que su organización y funcionamiento implica una cuestión del régimen interior de las Entidades Federativas, tomando en consideración además, que la organización estatal no admitiría fraccionar su poder, en uno más, denominado municipal.

Concluyendo, primeramente dicha hipótesis no prevé la solu-

ción en punto al conflicto de atribuciones municipales, habida cuenta que éste se refiere a las controversias suscitadas entre poderes respecto de su patrimonio y no de su competencia; y en segundo lugar, como hemos dicho, ni si uiera en este tipo de conflictos patrimoniales se incluye al Municipio.

La segunda hipótesis de dicho artículo, contempla las controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. He aquí el único caso en que la Suprema Corte de Justicia conoce de los conflictos de atribución entre órganos de gobierno, motivados por actos contraventores de la competencia de otro órgano. El conflicto se plantea por el poder invadido en juicio ordinario del que conoce nuestro máximo tribunal. (99)

Pero tampoco en este supuesto nuestra constitución incluye al Municipio, y aunque quisiéramos darle a éste una interpretación extensiva, no podríamos considerar de ninguna manera al Municipio como un poder Estatal, dada su naturaleza jurídico-política, por lo que, las controversias entre los Poderes Estatales y los Ayuntamientos quedan sin arreglo en nuestra Constitución.

La tercera hipótesis del art. 104 en consulta, alude a los conflictos entre la Federación y uno o más Estados. El término

(99) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Méx, 1980, p. 509.

Federación es empleado aquí para referirse no al Organo de Gobierno no Central, sino más bien a la Nación cuyos representantes son los Organos de Gobierno citados. Es decir, la Federación en este supuesto es entendida como los Estados Unidos Mexicanos, como el ente jurídico susceptible de adquirir derechos y obligaciones frente a los particulares, derechos y obligaciones que por lo general tienen un carácter patrimonial. Luego entonces, si la Federación es entendida en este supuesto como persona jurídica y no como Organo de Gobierno, los Estados-miembros deben ser entendidos también como personas jurídicas colectivas.

En la hipótesis señalada no se incluye al Municipio, ni de su interpretación gramatical como tampoco de su interpretación extensiva, (si se quisiese incluir al Municipio dentro del concepto Estado, por ser el primero una cuestión que importa al regimen interior del segundo) toda vez que el Municipio es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio distinta de la del Estado-miembro.

De todo lo anterior, por lo que se refiere al conflicto de atribución municipal, se concluye en las siguientes consideraciones:

1.- Tanto el artículo 104 como el 105 Constitucionales, refiérense a aquellas controversias de carácter ordinario en las que figuran únicamente como partes la Federación y los Estados (personas jurídicas susceptibles de adquirir derechos y obligaciones).

2.- En ninguno de los supuestos señalados, es posible incluir al Municipio dentro del término Estado, toda vez que éste, como hemos dicho, posee personalidad jurídica y patrimonio propio, no obstante que el funcionamiento de las autoridades municipales si importa una cuestión del régimen interior de los Estados.

3.- Por otra parte, dichos artículos refiérense, no a los conflictos de atribución entre Organos de Gobierno, sino más bien a conflictos de carácter patrimonial entre personas jurídicas (Federación y Estados), excepción hecha de la segunda hipótesis del artículo 105 precitado, en la que se dilucidan mediante un juicio, sui géneris, la constitucionalidad de los actos emanados de algún poder Estatal que interfirieran en la competencia de algún otro poder. Sin embargo, tampoco en este supuesto puede incluirse al municipio como Organo de Gobierno para las razones expuestas en el punto anterior.

Así entonces, ¿Los conflictos de atribución surgidos entre la Federación, Estados y Municipios, quedan sin arreglo en nuestra Constitución?.

En cuanto a los conflictos de atribución surgidos entre los Estados y la Federación, no tienen más solución dentro de nuestra Carta Magna, que el juicio de amparo en los términos del artículo 103 fracciones II y III. Sin embargo, tal remedio resulta parcial, ya que los efectos del amparo se limitan a la protección del individuo quejoso (artículo 107 fracción I Cons-

titucional), por lo que la lesión provocada por el acto invasor de la soberanía de la Federación o de la autonomía de los Estados, queda impune en cuanto a estos Organos de Gobierno se refiere.

No obstante, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que: "Corresponde al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten por leyes o actos de las autoridades Federales que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad Federal, cuando sean promovidas por la Entidad afectada o por la Federación".

En tal supuesto, el conflicto de atribución es sometido a un juicio ordinario del que conoce el Pleno de la Suprema Corte.

Pues bien, tampoco en el artículo 11 del ordenamiento citado se prevé ninguna solución a los conflictos de atribución entre la Federación, Estados y los Municipios, y lo mismo sucede en lo que se refiere a las hipótesis contenidas en las fracciones II y III del artículo 103 de nuestra Ley Suprema.

Así entonces, ¿Como podrían resolverse aquellos conflictos de atribución entre la Federación y los Municipios?, es decir, ¿qué pasaría si un Organo Federal cancelara una concesión otorgada por el Municipio, o bien, que las autoridades Federales no cubrieran

las participaciones económicas a los Municipios?. ¿Cómo podría remediarse tal situación en cuanto al Municipio en general, entendido éste como Organó de Gobierno, independientemente de que el particular afectado pueda remediar tal situación mediante el juicio de amparo?.

D.2 La legislación municipal para los Estados de México e Hidalgo ante este tipo de conflictos.

Para resolver el tema, trataremos de extraer de las Constituciones Locales y de las Leyes Orgánicas Municipales respectiva, los artículos relativos, concretándonos solo, a aquellos conflictos surgidos entre el Municipio y la Entidad Federativa, así como de aquellos suscitados entre autoridades de un mismo Ayuntamiento.

La Constitución para el Estado de México, no hace ninguna mención al respecto, es decir, no señala al Poder u Organó de Gobierno Estatal que dirima los conflictos de atribución surgidos entre esos Organos y los Ayuntamiento del Estado.

Por lo que hace a su Ley Orgánica Municipal, tampoco establece la competencia ni el procedimiento para solucionar los conflictos que se presenten entre los Ayuntamientos y los Poderes Locales del Estado, o entre autoridades de un mismo Ayuntamiento.

En cambio, la Constitución para el Estado de Hidalgo otorga facultades al Congreso para resolver los conflictos que se suscitan entre dos o más Municipios, así como los surgidos entre los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado (artículo 56 fracción XIII) (100).

En lo que se refiere a los conflictos surgidos entre Municipios, (personas jurídicas), enténdese por estos aquéllos derivados de sus derechos patrimoniales.

Por lo que hace a los conflictos entre Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado, es claro que se refiere a las controversias entre los Organos del Gobierno Municipal y Estatal, de donde se infiere, que en este tipo de controversias no es enjuiciadas las personas jurídicas colectivas Estado o Municipio, sino precisamente sus Organos de Gobierno.

Consideramos que en lugar de que el Congreso Local conozca de dichos conflictos, debería conocer el Tribunal Superior de Justicia Estatal; ya que en nuestro sistema, dicho tribunal es el Organó competente a quien corresponde de suyo la función de dirimir las controversias. A mayor abundamiento, las resoluciones del Congreso son más bien de carácter político y no jurídico, por lo que para solucionar una controversia surgida por la dis-

(100) Ver artículo 56 Fracción XIII de la Constitución para el Estado de Hidalgo, p. 27.

puta de un derecho o atribución legal, insistimos en que debería ser el Tribunal Superior Justicia.

Por otra parte la Constitución para el Estado de Hidalgo autoriza al Tribunal Superior de Justicia, para resolver los conflictos surgidos entre los Ayuntamientos y la Legislatura. En este aspecto también se enjuician a los Organos de Gobierno y no a las personas jurídicas y al respecto conoce el Tribunal Superior de Justicia mediante un proceso ordinario que culmina con la resolución judicial definitiva que dicho tribunal dicte en tal conflicto; es decir, con motivo de las atribuciones, derechos, obligaciones y facultades que vinculan jurídicamente a la Legislatura y al Ayuntamiento.

Por lo que hace a los conflictos de atribución entre autoridades del mismo Ayuntamiento queda sin arreglo en las Constituciones y Leyes Organicas Municipales tanto para el Estado de México como para el Estado de Hidalgo.

D.3 Nuestra opinión.

Consideramos que nuestra Constitución General debería regular, de una manera general para todos los Municipios del País, que los conflictos de atribución y patrimoniales surgidos entre los Ayuntamientos, la Federación, deberían resolverse por los Tribunales Federales. Cabe destacar que este tipo de conflictos son atenuados por nuestra Constitución en su artículo 115 Cons-

titucional, dado que las relaciones entre los Organos de autoridad Federales y el Ayuntamiento se dan a través de las autoridades locales, habida cuenta que nuestro máximo ordenamiento procura respetar en principio, la autonomía de las Entidades Federativas, sacrificando de esta manera, la autonomía municipal, ya que permite que las Legislaturas Estatales intervengan en la decisión y ejecución de actos cuya competencia debiera ser exclusiva del Municipio.

Por lo que hace a los conflictos entre autoridades Estatales y Municipales, también deberían ser regulados por nuestra Ley Suprema, y Constituciones Locales a fin de asignar a los Tribunales Superiores de Justicia Locales, la competencia necesaria para conocer de los conflictos surgidos entre los Poderes Locales y sus Ayuntamientos con motivo de sus facultades y atribuciones conferidas en la Legislación Estatal, dejando el conocimiento a los Juzgados Federales cuando se trate de resolver sobre la constitucionalidad de actos emanados por alguna de dichas autoridades (Ayuntamiento y Poderes Locales).

En cuanto a los conflictos entre autoridades de un mismo Ayuntamiento, consideramos que esta situación debería ser regulada también por nuestra Constitución General, estableciendo que serán competentes los Tribunales Superiores de Justicia de cada Estado para dirimir dichas controversias, sin perjuicio de que los actos ilegales emanados de una autoridad municipal incompetente, puedan ser nulificados mediante el recurso que establezca la Ley Orgánica Municipal en favor de los particulares agraviados.

CAPITULO IV
LA INVASION COMPETENCIAL DEL MUCNICIPIO Y EL JUCIO
DE AMPARO

A) Noción del Tema

El presente capítulo tiene como fin determinar si el Juicio de Amparo puede considerarse como un remedio o solución para los conflictos de atribución municipales que han quedado explicados en el capítulo anterior.

Para lograr lo anterior, creemos necesario dejar asentado primeramente algunas someras ideas acerca de la naturaleza y fines del amparo, para luego colocarlo bajo el orisol del tema - que nos ocupa.

Pues bien, el Dr. Ignacio Burgoa (101) ha expresado que: "El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales, contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine".

Por su parte, el maestro Alfonso Noriega (102) estima que:

(101) Burgoa O., Ignacio. El Juicio de Amparo, México 1982, p. 177.

(102) Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo, México 1980, p. 56.

"El amparo es un sistema de defensa de la constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación".

Sin pretender realizar un análisis exhaustivo de las anteriores definiciones, dado que no es objeto del presente trabajo, entendemos que el juicio de amparo, efectivamente es un medio de control que tiende a proteger todos y cada uno de los artículos que integran tanto la parte dogmática (Derechos subjetivos públicos) y parte orgánica de nuestra constitución.

Ahora bien, el Municipio es una entidad jurídico-política, autónoma, dotada de un ámbito competencial que le permite a sus autoridades cumplir con sus funciones y en última instancia lograr sus fines. Esta entidad al igual que la Federación y los Estados, forma parte del sistema jurídico-político que consagra nuestra constitución, es por ende, una persona moral de derecho público cuya relaciones de supra-ordinación con la Federación y Estados se encuentran normadas por el Derecho Constitucional (básicamente por lo dispuesto en el texto del artículo 115 de nuestra Carta Magna).

Por otra parte, hemos visto en el capítulo anterior, que la autonomía municipal, o sea, su ámbito competencial, es susceptible de ser invadido por actos de la autoridad federal o local. Pues bien, una vez que hemos reunido estas notas preliminares, surge la siguiente pregunta: ¿Si el Municipio forma parte de nuestra constitución, se encuentra éste o su ámbito de competencia protegido por el Juicio de Amparo?.

Para dilucidar lo anterior, preciso será que destaquemos algunas características del amparo relativas fundamentalmente a su procedencia, a fin de saber como se ha revelado tal institución en nuestro medio y determinar si es posible que dicho juicio sea considerado como un medio para resolver los conflictos de atribución municipales, cuestión de la que nos ocuparemos en el siguiente punto.

B) El Amparo ante los Conflictos de Atribución Municipales

B.1 Alcance del Artículo 103 Constitucional en relación con nuestro tema

Es de explorado derecho que la procedencia genérica del amparo, se encuentra plasmada en el artículo 103 Constitucional, mismo que expresa:

"Los tribunales de la Federación, resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad Federal."

Respecto de las fracciones apuntadas y como lo afirma el Dr. Ignacio Burgoa (103): "La protección jurídica del amparo abarca únicamente, según la interpretación restrictiva de dicho artículo, parte de la ley fundamental, o sea aquella que se refiere a las garantías individuales comprendidas en los veintinueve primeros artículos constitucionales y a la que atañe a todas aquellas disposiciones que establecen la competencia Federal y Local".

Por su parte, nuestro Máximo Tribunal en relación con las dos últimas fracciones, ha sustentado la siguiente jurisprudencia:

"TESIS 11: AMPARO POR INVASION DE LA FEDERACION Y VICEVERSA.

El Juicio de Amparo fue establecido por el artículo 103 Constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia constitución, sino para proteger las garantías individuales, y las fracciones II y III del

precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que solo puede reclamarse en el juicio de garantías una Ley Federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso que reclame la violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquier violación a la constitución, aunque no se tratase en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara; pero no fue así, pues a través de las constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y acta de reformas que lo precedieron, se advierte que los Legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial de facultades omnímodas para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del Juicio de Amparo, sino que quisieron establecer éste tan solo para la protección y goce de las garantías individuales".

Por otra parte, y en relación con la procedencia del amparo, cabe destacar que este solo es procedente a instancia del particular agraviado, y cuyos efectos se constriñen a proteger únicamente a dicho particular. Así lo dispone el artículo 107, fracciones I y II de nuestra constitución, mismo que preceptúa:

Art. 107. "Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El Juicio de Amparo se seguirá siempre a instancia de

parte agraviada.

II. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

Luego entonces, es evidente que en las fracciones II y III del multicitado artículo 103 constitucional (únicas que se ocupan expresamente de conflictos de invasión competencial) el quejoso no lo es ni siquiera el Estado o la Federación y mucho menos el municipio, sino que lo será aquel gobernado (particular agraviado) que vea afectados sus intereses por el acto contraventor de la competencia Federal o Local. Es decir, como los Estados y la Federación se encuentran colocados en planos iguales, o sea, en relaciones de supra-ordinación reguladas fundamentalmente por el Derecho Constitucional y Administrativo, el acto contraventor de la competencia surgido entre estas entidades, no puede implicar en relación con las mismas, un acto unilateral e impero-coercitivo, susceptible de impugnarse por estas mismas entidades a través del amparo, tomando en consideración además de que en tal caso, la sentencia de amparo tendría efectos de generalidad. Por consiguiente, dichas entidades (Federación y Estados) pueden atacar los actos lesivos de su competencia mediante una acción "sui generis" que les concede la fracción II del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; ya

que el amparo no es un medio por virtud del cual se ventilen contiendas entre órganos del Estado, sino solo un medio que hace valer un particular en contra de una autoridad. Pues bien, de las fracciones anteriores se deduce con facilidad que el amparo no es procedente en aquellos casos en que la autoridad Federal o Local invadan o restrinjan la autonomía o competencia del Municipio, lo que en estricto sentido ocasionaría que ningún gobernado (particular agraviado) pudiera solicitar amparo en el caso de que se actualizara en su perjuicio, la invasión de la esfera comunal por dichas autoridades Federal o Local.

Sin embargo, la procedencia del amparo se ha extendido a proteger toda la constitución incluyendo desde luego la competencia constitucional del municipio, como a continuación se estudiará.

B.2 El Particular Agraviado ante los Conflictos de Atribución Municipales.

El Dr. Ignacio Burgoa (104) ha expresado que además de los tres casos de procedencia contenidos en el artículo 103 constitucional, se encuentra otro apoyado en la interpretación del artículo 16 Constitucional, especialmente a través del concep

(104) Burgoa O., Ignacio. Ob.cit., p. 255.

to "Autoridad competente", manifestando al respecto que: "El amparo por violación a la garantía de autoridad competente a que se refiere el artículo 16 constitucional sólo procede cuando exista una exorbitación por parte de algún órgano del Estado respecto a las facultades que expresamente le otorgue la Constitución, o que sean de carácter reservado conforme a la misma, así como cuando actúa sin tener atribuciones consignadas en la ley fundamental".

Ahora bien, como la invasión de la competencia comunal por actos de la autoridad Federal o Local, se traduce en falta de competencia y por ende en violación a lo que dispone el artículo 16 Constitucional citado, el particular agraviado podrá pedir amparo conforme a la fracción I del artículo 103 constitucional, so pena que las fracciones II y III puedan quedar relegadas u obsoletas con dicha interpretación, habida cuenta de que estas fracciones implican también una falta de competencia que puede quedar comprendida dentro de las hipótesis previstas por el mismo artículo 16 constitucional y en consecuencia su procedencia se fundaría también en la fracción I del artículo 103 citado. Al respecto, vale destacar lo que opina el Licenciado Felipe Tena (105) cuando expresa que: "Las tres fracciones del artículo 103 constitucional, únicas que fundan la procedencia del amparo, están al servicio del individuo y no al directo de la constitución".

De todo lo expuesto, podemos concluir que es quizá el amparo

(105) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, México 1982, p. 508.

el único recurso mediante el cual puede protegerse el ámbito de la competencia municipal a través del artículo 16 constitucional citado. Sin embargo, como hemos visto, dicho juicio resulta insuficiente para salvaguardar los intereses municipales, toda vez que sus efectos solo protegen al individuo particular agraviado y no a las entidades jurídico-políticas en sí mismas consideradas.

Para concluir con el presente capítulo, creemos conveniente ubicar al Municipio como parte en el Juicio de Amparo, lo que nos ayudará a comprender en su totalidad las consideraciones expuestas con antelación.

C) El Municipio como parte en el juicio de amparo

C.1 Como autoridad responsable

El Dr. Ignacio Burgoa (106) define a la autoridad para efectos del amparo, de la siguiente manera: "Autoridad es aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa".

(106) Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob.cit., p. 575.

Al respecto nuestro Máximo Tribunal, ha sustentado la siguiente jurisprudencia (107):

AUTORIDADES, QUIENES LO SON

"El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".

De las anteriores definiciones se infiere que los órganos municipales son considerados como autoridades responsables para efectos del amparo, ya que dichos órganos reúnen las siguientes características:

1. Las funciones y facultades de las autoridades municipales son ejercidas a través de órganos de gobierno colegiados o individuales (Ayuntamiento y Presidente Municipal) dentro de un área geográfica determinada.

2. Dichos órganos son titulares de las facultades de decisión y ejecución que las constituciones Federal y Local y Leyes Orgánicas Municipales les confiere. (108)

(107) Jurisprudencia. Apéndice, 1975. 8a. parte, Pleno y Salas. Tesis 53, p. 98.

(108) Ver capítulos II y III de la presente tesis.

3. Los actos emanados de dichos órganos se encuentran revestidos de imperatividad de tal forma que los habitantes del Municipio tienen la obligación de obedecerlos. Asimismo, dichos actos son decididos y ejecutados en forma coercitiva para el caso de que estos no se cumplan.

4. Los actos de autoridad municipal tienden a crear o modificar una situación jurídica general o particular dentro del Municipio.

No obstante lo anterior, en muchos casos las autoridades municipales despliegan una serie de actividades cuyo ejercicio no implica un acto de autoridad, ya que en tales casos el Municipio actúa como persona particular, esto es, de derecho privado, de tal suerte que dichos actos no pueden producir una modificación o alteración en la esfera jurídica de los gobernados. A contrario sensu, cuando los órganos de autoridad municipal desempeñan, a propósito de sus facultades, actos que están destinados a los habitantes del municipio y que por lo mismo se coloque frente a estos, en relaciones de supra-subordinación, de forma tal que dichos habitantes o gobernados del municipio inexorablemente deben actuar la voluntad de los órganos de autoridad, podrá considerarse a estas autoridades como responsables para efectos del amparo.

Para mayor claridad recordemos lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución General, mismo que preceptúa:

"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III. Por leyes o actos de autoridad de estos que invadan la esfera de la autoridad federal".

De acuerdo con este artículo, las autoridades responsables pueden situarse en cualquiera de las hipótesis señaladas en el mismo.

Así, en la fracción I del artículo citado se alude a cualesquier autoridad (Federal, Local, incluso Municipal) que contra venga cualesquiera de las garantías individuales.

A su vez, las fracciones II y III contemplan exclusivamente como autoridades responsables a la Federal o Local en las respectivas hipótesis, quedando excluido dentro de las mismas la Entidad municipal.

C.2 El Municipio como parte quejosa

Hemos dicho que el Municipio puede asumir el papel de auto-

ridad responsable, pero también puede tener, para efectos del amparo el carácter de quejoso.

Al respecto, el Dr. Ignacio Burgoa (109) ha expresado que: "La idea de quejoso o titular de la acción de amparo, se resuelve en estos tres conceptos formulados en razón de cada una de las hipótesis de procedencia del medio de control consagrados en el artículo 103 Constitucional!"

"a) El gobernado (elemento personal) a quien cualquier autoridad estatal (elemento autoridad) ocasiona un agravio personal y directo (elemento consecuente) violando para ello una garantía individual (elemento teleológico legal de la contravención) bien por medio de un acto estricto o de una ley (acto reclamado)".

"b) El gobernado (elemento personal) a quien cualquier autoridad federal (elemento autoridad) ocasiona un agravio personal y directo (consecuencia) contraviniendo para ello la órbita constitucional o legal de su competencia respecto de las autoridades locales (elemento teleológico normativo de la violación) bien sea mediante un acto en sentido estricto o una ley".

"c) El gobernado (elemento personal) a quien cualquier autoridad local (elemento autoridad) origina un agravio personal

(109) Burgoa O., Ignacio. Db.cit., p.330.

y directo (consecuencia) infringiendo para ello la órbita constitucional o legal de su competencia frente a las autoridades federales (elemento teleológico normativo de la contravención) bien sea por medio de un acto en sentido estricto o de "una ley".

Ahora bien, según lo anterior, el municipio puede ostentarse como gobernado para efectos del amparo, solo cuando el acto o la ley afecten sus intereses patrimoniales, pues así lo dispone el artículo 9 de la Ley de Amparos cuando preceptúa que: "Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclama afecten los intereses patrimoniales de aquellos".

Cabe destacar, que gobernado es aquella persona física o moral de derecho público, privado o social, en cuya esfera vaya a operar el acto de autoridad. En concreto, el Municipio deja de ser autoridad cuando se coloca frente a otra en relaciones de supra-subordinación y no de supra-ordinación, v.gr.; cuando es parte o se sujeta a la decisión de un órgano jurisdiccional.

Para aclarar lo anterior, vale mencionar que cuando el Municipio actúa en relación con los particulares como persona de derecho privado, poseedora de bienes propios, tendrá que someterse como tal a la decisión de la autoridad competente, adoptando por ende el carácter de gobernado, siendo en consecuencia titular de las garantías individuales que nuestra constitución consagra.

Ahora bien, es evidente que en las fracciones II y III del multicitado artículo 103 constitucional, el quejoso no lo es el Estado ni la Federación, sino que lo será como hemos dicho, aquel gobernado (particular agraviado) que se vea afectado por el acto contraventor de la competencia. En este mismo sentido, tampoco podría considerarse al municipio como gobernado para efectos de las fracciones aludidas, dado que, como hemos dicho, este sostiene relaciones de supra-ordinación con la Federación y los Estados, por lo que los actos contraventores de competencia entre estas últimas Entidades no puede implicar un acto de autoridad en perjuicio del Municipio.

Luego entonces, si bien es cierto que por las características de autoridad que presentan los órganos municipales en relación con la forma y contenido de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, no puede considerarse al municipio como quejoso para efectos del amparo, también lo es que en dichas fracciones no se prevé la invasión de la competencia municipal por autoridades Federales o Locales, por lo que sería conveniente que la procedencia del amparo se ensanchara expresamente a dicha hipótesis.

CONCLUSIONES

1. El Municipio aparece en el decurso de la historia, como una forma jurídico-política del Estado, descentralizada y autónoma, mediante la cual se estructura y organiza a una comunidad asentada en un territorio determinado. Sin embargo, esa autonomía, en un Estado autocrático, se traduce en la lucha local por la democracia, como sucedió v. gr. con el Municipio español durante la conquista árabe, o con el Municipio de la Nueva España a fines de la Colonia, o bien, durante la época del Porfiriato en nuestro país.

2. La autonomía constituye la condición "sine qua non" - para que surja el Municipio como tal, pues esta característica o atributo implica en esencia, la posibilidad de que la administración local se lleve a cabo por las autoridades elegidas por la misma comunidad, así como que estas autoridades puedan ejecutar libremente las materias que le ordena el Estado, y estén en aptitud de darse sus propias reglas, dentro de su ámbito competencial. Con base en ello, sólo debe corresponder al Estado democrático, descentralizar esa autonomía a cuerpos territorialmente definidos, cuyo ejercicio corresponde "per se" a las autoridades comunales, a fin de que sean estas las que mediante el ejercicio de dicha autonomía, satisfagan las necesidades primarias de la localidad a través del gobierno directo de la población.

3. El régimen jurídico del Municipio en México se integra

con nuestra Constitución General, con las Constituciones locales, Leyes-Organicas Municipales y demás disposiciones legales expedidas por los Ayuntamientos. Es a través de estos ordenamientos jurídicos como se estructura y organiza al Municipio, dotándole de una serie de facultades, derechos y atribuciones que lo constituyen o erigen en una persona moral de derecho público, cuya teleología es lograr la satisfacción de las necesidades locales de carácter económico, político, social, cultural, administrativo, etc. de la comunidad.

4. El contenido de cualquier disposición legal que rijan al Municipio, ya sea de carácter Federal o Local, debe ser acorde y en tal forma que se respete la descentralización autónoma del Municipio. De ahí entonces, que del breve análisis que hemos hecho de las legislaciones municipales para el Estado de México e Hidalgo, resulte esta última más congruente con la naturaleza del Municipio, no obstante que aún en esta legislación se haga necesaria una depuración técnico legislativa, al igual que en nuestro máximo ordenamiento.

5. En efecto, en el artículo 115 fracción I párrafo tercero y cuarto de nuestra Constitución, debe reconsiderarse el aspecto relativo a la desaparición y suspensión de Ayuntamientos, habida cuenta, que tales figuras atentan contra la autonomía política del Municipio y con ello a la esencia de la democracia, toda vez que se deja en manos de las Legislaturas locales el señalamiento de las causas graves de desaparición

o suspensión de dichos cuerpos edilicios. En razón de lo anterior, consideramos que nuestra Constitución debería determinar en forma general que esas causas graves se constriñan exclusivamente a aquellas que tengan un origen político y que sean de tal magnitud que hagan imposible el gobierno municipal. Además, sería conveniente que en todos los casos de desaparición de Ayuntamientos se convocara para nuevas elecciones, y entre tanto, funcione el Consejo municipal propuesto por el cuarto párrafo del artículo citado.

6. Por lo que hace a la revocación o suspensión del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento, nuestra Constitución debería señalar igualmente como causas graves, aquellos actos u omisiones de carácter político que redunden en perjuicio del interés público municipal; estándose en todo caso, a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades respectiva

7. Tanto en la legislación municipal para el Estado de México como la del Estado de Hidalgo, se señalan como causas de desaparición de Ayuntamientos los conflictos entre sus miembros que hagan imposible el cumplimiento de sus fines y ejercicio de sus competencias. Al respecto, consideramos que esta causa no puede dar mérito para la desaparición de los Ayuntamientos, así como tampoco debería conocer de este tipo de conflictos la Legislatura Local, sino el Tribunal Superior de Justicia local, ya que no se trata de ninguna causa política, sino de un conflicto legal entre autoridades de un Ayuntamiento, derivado de sus facultades y obligaciones, que bien podrían ventilarse a

través de un procedimiento sumario instituido ex profeso, y del cual conozca dicho Tribunal, ya que es a este órgano jurisdiccional a quien de suyo corresponde la tarea o función de resolver todo tipo de controversias, como puede ser el caso antes apuntado. En consecuencia, sería conveniente realizar las adecuaciones legales correspondientes, tanto a nivel de nuestra Carta Magna como de la Legislación ordinaria municipal, a fin de habilitar a dichos tribunales para la solución de ese tipo de controversias.

8. Toda vez que el ámbito de competencia municipal, es susceptible de ser invadido o interferido por actos o leyes de la autoridad Federal o Local, de donde pueden surgir los denominados conflictos de atribución municipales, consideramos que tal circunstancia debería ser acogida por nuestra Constitución General, a fin de que se establezca en la misma, el proceso judicial mediante el cual se legitime o habilite al Municipio (entendido este como entidad jurídico-política) para que pueda ejercer las acciones necesarias tendientes a demandar la nulidad del acto invasor y el restablecimiento del Municipio, en sus derechos y por ende en su autonomía. En tal virtud, se hace necesario que nuestra Constitución determine los órganos competentes que diriman este tipo de controversias, así como las leyes aplicables en cada caso, efectos de las resoluciones que se dicten en el curso del proceso y demás incidentes que provean a una mejor solución del conflicto.

9. El juicio de amparo resulta insuficiente para resolver los conflictos de atribución municipales, habida cuenta que dicho juicio solo es procedente a petición del individuo particular agraviado. De cualquier forma, sería conveniente que la procedencia del amparo se ensanchara expresamente a aquellos casos en que la autoridad Federal o Local lleguen a vulnerar la autonomía municipal o restrinjan los derechos y facultades de esta entidad. Tal situación se justifica, dado que el juicio de amparo es un medio de control que tiende a proteger toda la Constitución, y el régimen municipal forma parte de la misma.

10. Las reformas sufridas por el artículo 115 Constitucional en febrero de 1983, resultan benéficas para la institución municipal, ya que en las mismas se contiene un mínimo de competencia en favor de la entidad municipal, pese a que en tales reformas se permita la intervención de las legislaturas locales, cuestión que podría resolverse mediante el procedimiento que proponemos, y mediante el cual se pretende garantizar al Municipio su ámbito competencial y con ello su autonomía.

BIBLIOGRAFIA

- Burgoa Orihuela, Ignacio.- "Derecho Constitucional Mexicano"
6a. Edición, Editorial Porrúa, S.A.
México 1984.
- Burgoa Orihuela, Ignacio.- "Las Garantías Individuales"
16a. Edición, Editorial Porrúa, S.A.
México 1982.
- Burgoa Orihuela, Ignacio.- "El Juicio de Amparo"
18a. Edición, Editorial Porrúa, S.A.
México 1982.
- Calzada Badrón, Feliciano.- "El Municipio Libre"
México 1983 UNAM.
- Foustes de Coulange, Dionisio.- "La Ciudad Antigua"
Edición. Editorial Porrúa, S. A.
México, 1979.
- Fraga Gabino.- "Derecho Administrativo"
Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México. 1984
- Kelsen Hans.- "Teoría General del Estado"
Editorial Nacional México.
- Margain Manautou, Emilio.- "Introducción al Estudio del Derecho
Tributario Mexicano"
6a. Edición, Universidad Autónoma de
San Luis Potosí.
México 1981.
- Noriega Cantú, Alfonso.- "Lecciones de Amparo"
Edición Editorial Porrúa
México 1975.
- Ochoa Campos, Moises.- "La Reforma Municipal"
Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México 1982.

Rendon Huerta Teresita.- "Derecho Municipal"
1a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México 1985.

Serra Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo"
Tomos I y II. 10a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México 1981.

Serra Rojas Andrés.- "Ciencia Política"
Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México. 1981.

Tena Ramírez, Felipe.- "Derecho Constitucional Mexicano"
17a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México 1980.

Tena Ramírez, Felipe.- "Leyes Fundamentales de México"
Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México 1981.

Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917.

El Artículo 115 Constitucional y las Nuevas Atribuciones Municipales. Revista del Centro Nacional de Estudios Municipales.

El Municipio Mexicano. 1a. Edición, México 1985. Revista del Centro Nacional de Estudios Municipales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ediciones Andrade, S.A.

Constitución Política del Estado de México
Legislación Pública Estatal
Escuela Libre de Derecho

Constitución Política del Estado de Hidalgo
Legislación Pública Estatal
Escuela Libre de Derecho

Ley Orgánica Municipal para el Estado de México
Legislación Pública Estatal
Escuela Libre de Derecho

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo
Legislación Pública Estatal
Escuela Libre de Derecho

Diario Oficial de la Federación
de 3 de Febrero de 1983