

301809
8
209



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

Estudios incorporados a la U.N.A.M.

**LA AUTONOMIA MUNICIPAL, PRINCIPIO FUNDAMENTAL PARA EL
DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO ECONOMICO, POLITICO
Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.**

T E S I S

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

FALTA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Página.

Introducción 1

CAPITULO I.

GENESIS Y MANIFESTACION DEL MUNICIPIO EN EL DEVENIR HISTORICO

- 1.- Roma 6
- 2.- Grecia 11
- 3.- España 16

CAPITULO II.

ANTECEDENTES, PRAXIS Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO LIBRE EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- 1.- México Precontesiano 21
- 2.- Epoca Colonial 25
- 3.- México Independiente 28
- 4.- Trayectoria Constitucional del Municipio en México.
 - A.- La Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Apatzingán de 1814 30
 - B.- La Constitución Federal de 1824, las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 32
 - C.- La Constitución Federal de 1857. 34
- 5.- El Municipio Preevolucionario y la Constitución Política de 1917 35

TERMINOLOGÍAS Y CONCEPTOS DEL DERECHO MUNICIPAL.

1.- Fuentes y Criterios Doctrinarios sobre la naturaleza del Derecho Municipal	39
2.- Conceptos del Derecho Municipal.	
A.- Municipio	46
B.- Cabildo	49
C.- Ayuntamiento	52
3.- Marco Jurídico del Municipio Mexicano	55
4.- El Municipio y sus Atributos como persona jurídica	63

CAPITULO IV.

EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL A TRAVES DE LA REFORMA DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1.- El Fortalecimiento Municipal	66
2.- El Fortalecimiento Municipal como objetivo y necesidad Nacional. (Reformas y Adiciones del Artículo 115 Constitucional).	69
3.- Estructura y Operatividad de la Coordinación y Colaboración entre los niveles de la Administración Pública. (Federación, Estado y Municipio).	77
4.- El Municipio Libre y la Descentralización Administrativa	94

CAPITULO V.

Página.

EL PRINCIPIO DE AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO,
COMO ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO Y PROGRESO DE SUS MUNI-
CIPIOS.

1.- Sinopsis Histórica del origen y evolución del Estado de México.	100
2.- La Autonomía Municipal en el Constituyente de 1917 y Tesis vigentes que definen su naturaleza.	114
3.- La Autonomía Municipal como principio de referencia de aplicación estricta en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	126
4.- Situación actual de los Municipios del Estado de México.	148
5.- Análisis sobre la existencia de la Autonomía en los Municipios del Estado de México. . . .	166
CONCLUSIONES:	172
PROPOSICIONES:	178
BIBLIOGRAFIA:	180

INTRODUCCION

La Autonomía Municipal, constituye hoy en día uno de los temas de mayor trascendencia e importancia en la vida política, jurídica, económica, administrativa y social de nuestro país.

Esta situación despertó la inquietud personal y un gran interés para abordar uno de los aspectos fundamentales que influyen en la solución de los problemas y las carencias del país: Desarrollar el Municipio.

Esta toma de conciencia se inició desde la campaña electoral del entonces candidato Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en ella la visión sobre el Municipio se vuelve novedosa y diferente, ya que el enfoque predominante de los años anteriores se dirigía hacia el aspecto administrativo, el aspecto fiscal y el aspecto de gobierno; en la actualidad los aspectos básicos para desarrollar el Municipio son: El de la capacitación administrativa, el aspecto político y el aspecto económico, es decir, que el impulso al Municipio se convierte en una necesidad imperiosa para contrarrestar los efectos devastadores de la actual crisis.

El Municipio libre, base de nuestra organización política, administrativa y de la división territorial de nuestra República Federal, nos ofrece nuevamente una solución adecuada para perfeccionar la democracia mexicana y para descentralizar el desarrollo.

Las nuevas bases constitucionales del Municipio constituyen una verdadera garantía para su moderna evolución, ya que ofrecen una mayor precisión en el ámbito propio de sus facultades, delimitan sus fuentes tributarias, ofrecen la posibilidad de convenir programas con otros Municipios, con los Gobiernos de Los Estados y con la Federación para consolidar diferentes aspectos de su desarrollo económico y social.

Estas nuevas normas constitucionales, implícitas en el Artículo 115 de nuestro ordenamiento normativo supremo, dan garantías más firmes para proteger su autonomía y propician el desarrollo de la democracia; asimismo contienen las ideas básicas que orientarán la nueva legislación que el Congreso de cada Estado emita conforme a sus propias circunstancias, pero respetando las garantías municipales que en estos momentos consagra la Constitución de la República.

El Estado de México, como parte integrante de la Federación y conforme a lo establecido por el Artículo 115 Constitucional, reconoce como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

Actualmente cuenta con 121 Municipios y se divide en 16 distritos judiciales, lo cual demuestra claramente la gran importancia que tiene esta entidad federativa dentro del sistema político, económico, jurídico, administrativo y social del país.

En la actualidad el Estado de México es uno de los pilares básicos y uno de los Estados más importantes de nuestra República, y no solamente por la numerosa cantidad de Municipios que están enmarcados dentro de su jurisdicción o por su inmensa extensión territorial, sino porque se constituye como una parte fundamental en la fuerza y el sustento económico de nuestro país; y sobretodo en lo que se refiere a los sectores industrial comercial, turístico, financiero, de infraestructura y equipamiento urbano, agrícola y ganadero.

Por lo anterior y en virtud de la importancia que reviste particularmente el Estado de México, debo señalar necesariamente que también se ha manejado, sustentado y discutido el principio de la autonomía municipal como el medio más eficaz para lograr el desarrollo y el equilibrio económico y social de los Municipios de la entidad.

La Consulta Popular, como vía adecuada para el mejor acercamiento y comunicación constante entre gobernante y gobernados, para la solución de los problemas prioritarios de los Municipios de nuestro Estado, ha sido un elemento importante cuya permanencia ha logrado en gran parte detectar, canalizar y solucionar los problemas de los Municipios. Sin embargo, para el absoluto logro de la autonomía municipal, es necesario un permanente y decidido sustento al fortalecimiento municipal en su orden político, económico, administrativo y financiero; lo que im-

plica alternativas en el ejercicio de acciones y respeto a la filosofía humana y jurídica del Artículo 115 Constitucional y a su vez, permite vigorizar el proceso de desarrollo económico, político y social, que son garantía indiscutible para consolidar el porvenir del Estado Libre y Soberano de México y Municipios.

Durante el desarrollo del presente trabajo, se hará mención paso a paso, de la evolución, del desarrollo, la insuficiencia de aplicación de la propia Constitución que han padecido los Municipios del Estado de México a partir de las recientes Reformas Municipales, así como las perspectivas viables que se vinculan en la necesidad de que los planes y programas de desarrollo se realicen con la participación de los Ayuntamientos; la necesidad de que éstos recuperen facultades, logren su autonomía y cuenten con los recursos económicos adecuados, considerando desde luego, que ésto no es un simple proceso de inversión de centralismo a descentralización, sino un fenómeno de transformación que servirá para enriquecer profundamente la institución municipal, y de esta manera lograr el cumplimiento de los objetivos contenidos en el nuevo texto del Artículo 115 Constitucional a través de una Ley Federal Reglamentaria, tal como se propone en el criterio esencial de la presente Tesis.

Posiblemente, el presente estudio no llene los requisitos de exigencia particulares, y en razón a ésto, pido a este H. Jurado su benevolencia al calificarlo, considerando desde luego,

la intención y la buena fé al tratar de elaborar y manifestar un criterio imparcial sobre la realidad jurídica y social que padecen Los Municipios del Estado Libre y Soberano de México.

CAPITULO 3

GENESIS Y MANIFESTACION DEL MUNICIPIO EN EL DEVENIR HISTORICO:

1.- Roma.

2.- Grecia.

3.- España.

C A P I T U L O 3

GENESIS Y MANIFESTACION DEL MUNICIPIO EN EL DEVENIR HISTORICO:

1.- Roma.

Como es del conocimiento histórico, es en Roma donde la ciencia del Derecho ha tenido mayor trascendencia e influencia, de esta cultura provienen la mayoría de las instituciones jurídicas vigentes del mundo occidental, por ello al Derecho Romano se le califica como "la propia razón escrita"; y es precisamente en esta civilización en la que encontramos al Municipio como Institución jurídica.

El primer asentamiento humano en Roma se remonta al año 1000 A.C., la Urbe era un organismo vivo y sus habitantes vivían con gran intensidad la vida de su ciudad, solo Roma supo captar la preocupación de sus ciudadanos en virtud de que para éstos su ciudad estaba por encima de las demás, y la llamaban sencillamente "Urbs".

Es a Servio Tulio a quien se atribuye la organización y consolidación de las instituciones políticas, ya que introdujo la división del pueblo en cinco clases y cada una en centurias; cada centuria tenía un representante en la Asamblea.

En total existían 193 centurias, pero 98 se integraban por los ciudadanos más ricos. El sistema de gobierno establecido por Servio Tulio funcionó como una aristocracia disfrazada de democracia.

El Senado de Roma era un "Concejo de Ancianos" y se reunía en la Curia, que era uno de los edificios oficiales del Foro; este Concejo se componía de 300 ciudadanos escogidos entre los más prudentes y experimentados, por tal razón se considera al Senado Romano como el cuerpo político más importante que jamás haya existido.

La institución del Tribunado suele ser el antecedente más claro del gobierno municipal, ya que era el medio legal mediante el cual se introdujo un elemento revolucionario en la organización política.

Su establecimiento ocurrió en el año 494 A.C., los tribunos eran hombres en los que se depositaba la confianza comunal, el pueblo elegía uno para cada cuatro tribus o barrios de la ciudad, estos tribunos se reunían para deliberar juntos los problemas de la ciudad, y aunque en un principio carecían de capacidad jurídica, posteriormente con el apoyo del pueblo fueron reconocidos de jure por toda la sociedad.

Para el año 290 A.C., los romanos ya habían logrado varias conquistas en algunos territorios estableciendo su autoridad, la calzada militar y comercial que construyeron entre Roma y Capua, así como otras vías militares eran tan sólidas que muchas de ellas aún existen y son utilizadas.

Con posterioridad al antecedente de los Tribunados queda un vacío en la historia municipal durante las guerras púnicas derivadas de la rivalidad comercial con Cartago; estas guerras dan a Roma gran hegemonía y robustecen el Senado que desarrollaba funcio-

nes administrativas en ausencia de los magistrados.

Adolfo Posada, *Tratadista español*, nos dice que: "El pe
ñtodo culminante y decisivo en el proceso del Municipio como co
munidad de vida-ciudad y como régimen político-administrativo
de ésta es el de la expansión romana." (1)

A partir de esa época y durante siglos Roma fue conside-
rada la mayor, más populosa y mejor gobernada municipalidad del
mundo, y aunque el momento histórico en que se constituye como
ciudad se perdió por un momento, el primer paso hacia la forma-
ción de la unidad se produce a raíz de la unión de las tribus es
tablecidas en diferentes partes y que se unieron para la mejor
defensa de sus intereses. La división de la ciudad en barrios o
tribus es una prueba de la naturaleza de los elementos colecti-
vos en la unidad política que constituye al fin de la ciudad.

La ciudad se dividía administrativamente en 30 distritos
o curias, y cada uno gozaba de existencia legal propia conservañ
do fiestas y asambleas.

Bajo la República, Roma realiza una gran expansión y crea
una nueva organización, constituyendo tribus que las clasifica-
en: suburbana, palatina, esquilina y collina, en ese momento Ro-
ma ya se había constituido en una gran ciudad; cálculos aproximañ
dos fijaban su población en 800,000 habitantes, lo que represen-
taba una grave problemática para la solución de los problemas, -
por ello se considera a los romanos como los precursores de la -

(1) Teresita Rendón Huerta B. DERECHO MUNICIPAL. Edit. Porrúa, Pag. 51.

administración urbana, ya que debían cuidar de la salubridad, - del abastecimiento de agua, diversiones públicas y del mantenimiento del orden y defensa de la ley, lo que tuvo poco éxito e interés debido al desarrollo de los intereses territoriales.

El término *Municipium*, deriva de *munia capere* que significa acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes - acepta las cargas de interés público, a tal aceptación seguía un *fœdus* que era un tratado jurado por un pueblo libre.

El pueblo romano garantizaba en este tratado al *municipio* un derecho de ciudadanía como reconocimiento de su participación naciendo así la unión internacional e interna entre las ciudades, pero en el *municipium* había un *populus* que continuaba usando sus propias leyes.

El habitante del *municipio* tenía derechos políticos romanos sin embargo, el derecho de ciudadanía se complicaba, ya que por un lado, el ciudadano de Roma no podía ser ciudadano de otra ciudad italiana, y por otra parte algunos habitantes de *municipios* pudieron conservar su derecho local, es decir, el adquirido en su ciudad de origen, siendo simultáneamente ciudadanos romanos.

El sentido primitivo del *municipium* desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades *fœderatas* pudieron obtener la ciudadanía.

Fue hasta el año 90 A.C. cuando desaparece la distinción entre *municipios* y ciudades confederadas, sin embargo permanecen vigentes las diferencias en cuanto al régimen local, y por diversos que fueran los fundamentos políticos en que se apoyara la au-

tonomía municipal, lo cierto es que semejante autonomía era la que formaba siempre la base del gobierno romano.

En Roma, no todos los municipios tenían igual jerarquía, se establecían entre ellos clases ó categorías en razón de los derechos.

A pesar de lo que señalan varios autores, estableciendo su propia clasificación, lo cierto es que en Roma se hicieron concretos tres tipos de municipios:

Los *Optimo Jure*, que gozaban del *Jus Suffragii* y del *Jus Honorum* y se administraban independientemente.

Los *Caetines*, que tenían todos los derechos, salvo el *Jus Suffragii* y el *Jus Honorum*, es decir, tenían esencialmente derechos civiles, se administraban por sí mismos frecuentemente y recibían ocasionalmente un delegado romano.

Los *Aerari*, que prácticamente no tenían ninguna ventaja, ya que eran administrados por un *Praefectus* que venía de Roma y era nombrado por los *Comitia Tributa*, además pagaban un impuesto especial para rescatar la libertad que Roma les había arrebatado.

Los elementos del municipio fueron perfectamente diferenciados: Un *Territorium*; Un *Populus* (pueblo) que se manifestara en la asamblea general; La organización derivada de la *Lex Julia Municipalis*, en la que se establecía que cada municipio debería tener su consejo, su curia, sus comicios y sus magistrados; así como el establecimiento del municipio como solución al problema de equilibrio político.

El Municipio romano se fue perfeccionando a través del tiempo, alcanzando su más alto desarrollo jurídico y político en los primeros siglos del Imperio.

Ya entrando al Imperio en su madurez, el municipio romano empieza a tener una seria y grave decadencia, para entrar posteriormente en un período definitivo de obsolescencia y concluir por convertir la condición decurial en otro tiempo estimada, en aquella pesada carga que nadie quería tomar sobre sí.

Para Adolfo Posada la centralización política y el despotismo, es decir, el haber coartado prácticamente la libertad municipal fueron la causa que determinó y consumió la decadencia municipal.⁽²⁾

2.- Grecia.

En el proceso histórico de formación del municipio, fueron dos los factores que antecedieron y tuvieron mayor importancia en la existencia del municipio griego: La configuración geográfica y el culto religioso, estos factores determinaron la existencia de pequeñas y numerosas ciudades entre las que no existía nada en común, ya que sus costumbres, creencias y la creación de sus leyes eran propias de cada ciudad, la asociación humana se comprendía y se regulaba en el sustento de la religión.

(2) Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP (Tomo 4), México, D.F. 1981, pág. 36.

La expansión de las ciudades griegas provocó el fenómeno de la colonización y fue así como se dieron las colonias agrarias y comerciales, además se percataron de que las emigraciones eran peligrosas y buscaron tener contacto con las demás colonias, esta unificación tuvo consecuencias importantes y grandes innovaciones jurídico-políticas como la organización del comercio y la creación de un mercado mediterráneo.

En realidad se trataba de una democracia cerrada en la que solo una minoría de habitantes ejercía el poder, no había igualdad entre los hombres, ni tampoco pretendieron suprimir la esclavitud; por lo tanto en Grecia solo podemos referirnos a la idea del municipio, ya que se trataba más bien de régimen de la ciudad que de régimen municipal, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus, sin tomar en cuenta el territorio.

El concepto de ciudad fue de índole socio-político y no jurídico, el término Urbe aludía más bien a lo religioso, pues a ésta se le conceptuaba como "el lugar de reunión, el domicilio, y sobre todo el santuario de esta asociación" por ello, insisto, no había una noción completa del municipio en la que se diferenciaban sus elementos.

El Estado estuvo íntimamente ligado a la religión, por eso en la ciudad primitiva todas las instituciones políticas fueron instituciones religiosas, se desconoció la libertad individual y se sobrepuso la omnipotencia de la ciudad a la libertad del hombre.

Cada ciudad gozaba de su independencia política, de su culto y de su código; la religión, el derecho y el gobierno eran municipales, la ciudad era la única fuerza viva, nada sobre ella y bajo ella, ni unidad nacional ni libertad individual.

El proceso de civilización griega empieza y termina con sus ciudades, concentraron su vida y su pensamiento exclusivamente en el perfeccionamiento de la vida de su ciudad.

Esparta y Atenas fueron las dos ciudades de mayor influencia política del pueblo griego y la idea del municipio en cada una de ellas fue la siguiente:

Esparta, era la ciudad oligárquica por excelencia, nunca llegó a constituirse en una democracia y fue la primera organización estatal, se integraba por un conjunto de villas y poseía una muy singular organización política.

Fuentes históricas revelan que la capital espartana contaba con 40,000 espartanos libres; 150,000 lacedemonios y 200,000 iliotas y esclavos; de ahí su gran poderío; esta República Aristocrática se integraba de la siguiente manera:

En primer lugar la Asamblea de Iguales (los nacidos de padres espartanos ó aristócratas) que habían cumplido 30 años de edad y eran quienes elegían a los 30 miembros del Consejo que entonces fue el más alto tribunal de apelación.

El supremo organismo de este Estado aristocrático era el Eforado, constituido por cinco sacerdotes que ejercían un poder ó culto ó dos magistrados que los sustituían cuando estaban en guerra.

Los Eforos tenían poderes considerables, podían convocar a asamblea, proponer leyes, dar órdenes a los generales, eran jueces en materia civil y jueces penales en cuestiones importantes.

Los Periecos, eran habitantes de la periferia que escapaban de los tratos que imponía la disciplina espartana y no tenían ningún derecho político; y los Iliotas eran descendientes de los habitantes vencidos por los dorios, eran siervos del Estado, sólo este podía manumitirlos; estaban obligados a proporcionar al amo una cantidad fija de los productos de la tierra, no eran propiedad de nadie, sólo los ocupaban para el cultivo.

De esta forma podemos afirmar que en Esparta no existió la noción del municipio, su estructura era una oligarquía y como el municipio es una institución propiamente democrática, lógico es que no se conociera y menos si se hubiere instituido como forma de gobierno.

Atenas, ha sido el corazón y la cabeza de Grecia, fue una ciudad cuya principal divisa fue la libertad, después de haber sido abolida la monarquía se constituyó en una República Democrática, la autoridad pasó a manos de 9 arcontes que hacían las veces de sacerdotes y comandantes del ejército en tiempo de guerra y estaban asistidos por un Concejo denominado Aerópago, cuyos miembros fungían con carácter vitalicio.

En una comunidad con vida democrática no podía faltar el Municipio, conocido en Grecia con el nombre de Demos, con hacienda, administración y policía propias, encabezados por un De

marca elegido por la asamblea y fungía conjuntamente con los te
soneros, era el mandatario del Agora y representaba al Estado.

La Boule era un concejo de base municipal integrado por 500 miembros, 50 por tribu, sacados a suerte entre los candidatos de más de 30 años y debían presentar juramento conforme a - las leyes e intereses del pueblo, sus funciones eran realizar - proyectos para presentarlos a la Asamblea y asegurar la ejecución de las mismas, realizar el exámen moral de los magistrados, revisar las cuentas hacendarias, vigilar las cuestiones religiosas, la guerra y los asuntos exteriores.

La Ekklesia era la asamblea de todos los ciudadanos en la que la autoridad suprema se reunía una vez al año, en ella se vo
taba sobre las magistraturas, la defensa del país y las acusaciones de alta traición, así como la toma de decisiones de alta política.

Con Pericles se produjo una verdadera separación de poderes: La Ekklesia tenía el Legislativo, la Boule y los magistrados el Ejecutivo, quedando al margen el poder Judicial, lo que trae como consecuencia la decadencia y abolición de instituciones y órganos.

La noción del municipio en Atenas aún cuando no fue propiamente jurídica debe considerarse como una institución políti
ca y administrativa.

La decadencia de la Institución Municipal en Grecia, se atribuye a dos causas fundamentales:

- De orden moral e indirecto: La transformación de las creencias.
- De orden material: La conquista romana.

3.- España.

Son diversas las hipótesis que tratan de explicar el origen del Municipio en España; sin embargo, la consideración más aceptada es la que se dá al principio de la reconquista del territorio español que se encontraba en poder de los árabes, ya que es hasta entonces cuando el municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político; y es en el siglo X cuando se unifica la administración de las ciudades y de los pueblos por los llamados Caidés ó Alcaldes, denominación que fue empleada en León y Castilla hasta mediados del siglo XI y en Galicia a principios del siglo XIII.

Las poblaciones de la reconquista tuvieron distintos orígenes, ocasionalmente los monarcas establecían nuevos núcleos de población, esta forma de vida comunitaria generó relaciones e intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la misma vida local o de la concesión de los monarcas; y fue así como cada municipio tuvo su ley particular o fuero municipal.

La base de su organización estaba constituida por el Concilium o Asamblea Judicial, formada por los hombres libres de un territorio y fue llevada a España por los visigodos; la apli

cación de este Concilium al territorio de la ciudad fue el Concejo o municipio de la Edad Media, este concejo ejercía atribuciones sobre la policía de los mercados, el comercio, la industria y los precios, nombraba anualmente tres delegados suyos que velaban por el cumplimiento de las ordenanzas municipales sobre abastos, pesas y medidas.

El gobierno de la ciudad radicaba en la Asamblea General de vecinos que se congregaba cada domingo, a fin de tratar asuntos de interés general, en ella se elegían a las personas que iban a ocupar cargos municipales.

La denominación de los cargos variaba: en los municipios gallegos se llamaban "justicias" y en la generalidad de los municipios "alcaldes", al lado de ellos aparece el "merino" de nombramiento real, y como subalterno el "sayón", que eran elegidos por la Asamblea y ejercían atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares, daban fuero a sus poblaciones y podían tener como propios toda clase de bienes.

Este régimen municipal favoreció a las clases rurales y los municipios con su milicia se aliaron con los reyes para frenar el feudalismo, logrando la emancipación civil y política.

El florecimiento de la autonomía y de la libertad municipal duró muy poco, el carácter democrático que prevaleció cambió en aristocrático y nace así el Consejo Municipal o Ayuntamiento que de esta manera suplantaba a la Asamblea General de vecinos, pero sólo tuvo vigencia en agrupaciones rurales y aldeas.

En las ciudades los cargos municipales llegaron a ser patrimonio de los caballeros y de las familias privilegiadas.

La mala administración de los pueblos acaba con la autonomía municipal y fue así como nacen los "conegidores" que ejercían diversas atribuciones en pro de sus territorios.

En esta etapa formativa del municipio se observa que su integración y denominaciones variaban de acuerdo a la región, en Aragón los municipios se conocían como "Universidades ó Consejos".

Como organismo superior a éste existía el Consejo de la Ciudad, ante el que se apelaba en causas graves y se componía de 35 ciudadanos; y en un plano todavía más superior se colocaba el Consejo General, integrado por 100 miembros; los municipios de Cataluña recibieron también el nombre de Universidades.

A principios del siglo XIII aumenta la importancia del municipio como unidad política y administrativa de gobierno, continuaban al frente los jueces concejiles y el poder popular estaba representado por las Asambleas Generales de Vecinos, los funcionarios que integraban el Concejo eran los siguientes: - El Alguacil Mayor, Alférez, Fieles, Alamines y Alarifes.

Durante este periodo se observa un sistema tributario muy estructurado que clasifica los ingresos en: Contribuciones; - Indemnizaciones por servicios no prestados; Multas y compensaciones.

La decadencia del municipio español se observa a fines del siglo XIII y principios del XIV, se acentúa la intervención en la designación de funcionarios y se convierten en vitalicios los cargos que eran electivos y temporales, y así el régimen - contralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los municipios al poder del rey.

La lucha de los municipios españoles por conservar sus fueros y privilegios fue incesante, sin embargo tanto la burguesía adinerada que en un principio se apoderó de los cargos municipales, así como la pretensión de los monarcas de minar la autonomía municipal robusteciendo su poder real acabaron por terminar con el régimen comunero de España.

Todavía hasta mediados del siglo XV los representantes del Estado eran designados por los Concejos Municipales, sin embargo desaparecieron con el tiempo estos concejos agravándose la problemática municipal en España.

En 1519 en la ciudad de Toledo se llevó a efecto una Junta a la que asistieron diversas ciudades de la corona castellana con el objeto de poner un límite a los excesos del Emperador Carlos V, se integró un Ayuntamiento y en 1520 representantes de 15 ciudades y villas formularon un programa político que se declaró en favor de los fueros municipales.

Declarada la guerra de las comunidades, fueron derrotados los comuneros en los campos de Villalar en 1521; de esta manera la libertad municipal cala cercenada en todo el territorio espa

ñol y la centralización no tuvo ya freno alguno.

Posteriormente, a la caída definitiva de Granada los reyes católicos de la España Imperial auspiciaron el descubrimiento y conquistas de nuevas tierras, trayendo como consecuencia el establecimiento de los primeros organismos gubernamentales, municipios y audiencias en tierras colonizadas, siendo el primer asentamiento el de la Isla de Santo Domingo cuya jurisdicción comprendía las Antillas y las Costas de tierra firme.

C A P Í T U L O 33.

ANTECEDENTES, PRAXIS Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO LIBRE EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- 1.- México Precolombiano.
- 2.- Época Colonial.
- 3.- México Independiente.
- 4.- Trayectoria Constitucional del Municipio en México:
 - A.- La Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Apatzingán de 1814.
 - B.- La Constitución Federal de 1824, Las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.
 - C.- La Constitución Federal de 1857.
- 5.- El Municipio Prerevolucionario y la Constitución Política de 1917.

CAPITULO II.

ANTECEDENTES, PRAXIS Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO LIBRE EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1.- México Precoatesiano.

Infinidad de autores nacionales que se han avocado al estudio del origen del municipio, han considerado y determinado que el antecedente más próximo a la institución municipal, se encuentra en México.

De esta manera podemos decir que los antecedentes los encontramos en las diversas culturas que florecieron dentro de nuestro territorio, pero fundamentalmente en el pueblo azteca; y al respecto el maestro Moisés Ochoa Campos señala que el embrión del municipio se origina con la agrupación de personas o familias emparentadas por consanguinidad que se organizaban para defenderse de las demás culturas y hacían producir la tierra. (3)

Estudiosos de la materia han llegado a la conclusión de que el CALPULLI (linaje antiguo) equivale al municipio entre nuestros pueblos indígenas y su origen es de tipo agrario, consecuentemente con el grado de evolución socioeconómica de nuestras tribus nativas, inclusive han llegado a afirmar que el ré-

(3) Moisés Ochoa Campos, LA REFORMA MUNICIPAL, Ed. Porrúa, 1985, pag. 32.

gimen municipal ya existía claramente definido en la organización de los pueblos autóctonos de México antes de la conquista. (4)

EL CALPULLI tiene infinidad de acepciones, deriva de la lengua náhuatl y proviene de CALLI-lugar donde floreció determinado grupo, y PULLI-organización de personas emparentadas por consanguinidad. En forma más precisa y estricta: grupo de personas organizadas y emparentadas debidamente para la defensa de sus intereses, estableciendo una organización política y de gobierno.

El CALPULLI, como antecedente primario del municipio, revestía características importantes: un nombre, un dios, un jefe que los representaba, una organización política diferente, diversos objetivos que cumplir y un gobierno que dirigía su destino.

También se conoce como CALPULLI a la circunscripción agrícola territorial en donde los miembros del mismo hacían producir la tierra y se organizaban políticamente; consiguientemente el Calpulli fue sufriendo una serie de modificaciones en razón de sus necesidades y desarrollo.

Para Moisés Ochoa Campos, el CALPULLI es nuestro Clan, - como producto de la vida sedentaria de sus miembros, y por lo tanto dió origen al municipio libre rural primitivo. (5)

(4) Mario Maya Palencia, TEMAS CONSTITUCIONALES, Edit. UNAM, Méx. 1985, p.38.

(5) Moisés Ochoa Campos, Op. Cit., Pág. 33.

El CALPULLI estaba representado por una serie de personajes y presidido por un Concejo de Ancianos integrados por los jefes de familia más ancianos, inteligentes y capaces, su número variaba de acuerdo a la importancia y a la cantidad de familias que lo integraban, sus cargos eran vitalicios y representaban la voluntad popular.

Los miembros del Concejo eran elegidos por el pueblo, y el Concejo a su vez elegía a todos los funcionarios locales - que eran los representantes del municipio.

De los funcionarios más importantes encontramos al - - TEACHCAUH, que es el nieto o hijo mayor de una familia y que representaba los intereses de la misma, se legía de por vida y a su muerte era sustituido, este funcionario se ocupaba de la administración de su localidad.

Se encargaba de organizar el trabajo y la distribución de los productos de la comunidad, cuidar que se impartiera justicia, administrar el producto de la tierra, cuidar las tierras pertenecientes al Calpulli, el cumplimiento del culto a sus dioses y antepasados, así como hacer que se respetaran los derechos individuales entre los miembros de su organización.

El TECUHTLI, era elegido por los miembros del Calpulli pero su cargo no era vitalicio ni hereditario, era un delegado del Poder Central de Ancianos y su principal actividad era la militar, y formaba parte del Concejo tanto por su calidad de anciano como por los beneficios de que gozaba el Calpulli.

Dentro de sus principales facultades tenemos las siguientes: dirigir e instruir a las fuerzas militares, intervenir en los movimientos bélicos para salvaguardar los intereses de su organización, respetar el patrimonio del Calpulli y preparar y adiestrar a los jóvenes en el manejo de las armas.

Los Tequilatos, eran funcionarios de menor jerarquía que se encargaban de la conservación y administración de los bienes agrícolas y comunales del Calpulli.

Los CALPJSQUES, eran los encargados de llevar a cabo el cobro de los tributos.

Los TLAYACANQUES, eran los encargados de las cuadrillas.

EL TENCEHTECUTLI, era el encargado de defender en todo momento, a cambio de lo que fuere, el honor de los miembros del CALPULLI.

Los TLACUJLOS y TOPJLES, desempeñaban actividades de policía.

El TLATOANI ó Gobernador era el jefe militar de la tribu, llegó a adquirir tanta fuerza e importancia, que los miembros del Calpulli decidieron que formara parte del Concejo de Ancianos.

El CALPULLI, como célula de la organización social y política, fue progresivamente destruido a raíz de la colonización española, a mediados del siglo XVI, esta institución sucumbió ante el poderlo implantado por los conquistadores y por la metrópoli española.

2.- Época Colonial.

Esta época comienza con la llegada de los primeros exploradores y conquistadores españoles, quienes provocaron problemas serios en la organización política de nuestras antiguas - culturas.

Antes de fraguarse la conquista en Nueva España, el máximo funcionario y representante de la corona española en América fue Don Diego de Velázquez, gobernador de Cuba, tan así que llegó a ser considerado como el primer gobernador de América Latina.

El primer municipio español en México fue fundado por Hernán Cortés el 22 de Abril de 1519 y denominado Villa Rica de la Vera Cruz, se creó en nombre del rey de España y se dotó de un Ayuntamiento con el esencial propósito de investir a Cortés de las facultades legales para realizar la conquista; de esta forma fue nombrado también comandante del ejército, y pasó a ser de simple explorador a organizador, representante y conquistador del pueblo mexicano.

Posteriormente en 1521 se estableció en Coyoacán el primer Ayuntamiento Metropolitano, y así en la medida en que avanzaba la colonización se fueron creando otros municipios de tipo español que vinieron a sustituir a los Calpullis.

El México Colonial fue dividido en cinco reinos: Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y la Provincia de Yucatán. Cada reino estaba subdividido en

provincias representadas por Alcaldes Mayores y Corregidores, dependiendo ambos del gobernador del reino.

A su vez, cada provincia contaba con una diversidad de pueblos, en los que en algunos se instituyeron cabeceras o capitales.

Felipe II expidió en 1573 las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, y luego por Real Cédula de 1591 convirtió los oficios municipales en cargos vendibles; solamente se elegían a los Alcaldes Ordinarios que quedaron encargados de los asuntos jurisdiccionales.

Los españoles de mayor poder económico controlaron los municipios en Nueva España, disminuyendo por lo tanto las facultades de éstos.

Las poblaciones predominantemente españolas y criollas, fueron gobernadas por Corregidores y las predominantemente indígenas por los Alcaldes Mayores y por los Gobernadores, los Alcaldes Mayores fueron sustituidos tiempo después por los Intendentes.

Estos nombramientos los hacía directamente el rey, o bien, el virrey o la Audiencia, según su importancia.

Durante el régimen colonial destacan también entre otros funcionarios: Los Procuradores, conocidos posteriormente como Síndicos - representantes judiciales de los intereses del gobierno y del municipio - ; los Fieles Ejecutores, encargados de la elección, control y calidad en los precios de los productos

alimenticios; los Escribanos, con las funciones de Secretario del Ayuntamiento; los Alguaciles, encargados de la policía y de las prisiones; los Alferes Reales, encargados de suplir a los Alcaldes Ordinarios en caso de muerte; y los Mayordomos, encargados de la administración y las finanzas.

Los Cabildos de la Nueva España tuvieron sin duda una gran importancia, sin embargo, este concepto lo analizaremos en otro capítulo correspondiente a este trabajo.

Fue hasta 1786 cuando Carlos III promulgó la Real Ordenanza para el establecimiento e introducción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de Nueva España, los Intendentes hicieron más rígida la centralización del municipio colonial e intervinieron incluso en los asuntos de su hacienda, quedando autorizados para sancionar las Ordenanzas de los Ayuntamientos, lo que aniquiló totalmente la autonomía municipal, escasearon los recursos económicos debido a los gastos excesivos, pésima organización administrativa respecto al funcionamiento de los Cabildos, aumentaron las responsabilidades a funcionarios municipales y disminuyeron los sueldos, todo esto marcó la decadencia del régimen municipal de la Conquista.

En términos generales, el sistema político que rigió en Nueva España fue: un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia; un dispositivo provincial y distrital formado por los go-

bernadores, corregidores y alcaldes mayores, y un dispositivo local compuesto por los cabildos y sus oficiales.

Las diferentes instancias políticas tenían sus propias atribuciones, sin embargo siempre estuvieron subordinados a las decisiones del virrey, y éste a su vez dependió del poder central representado por el rey de España.

3.- México Independiente.

Durante casi todo el período colonial, el municipio estuvo subordinado al Estado Español; sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX el municipio tomó parte activa en el proceso político de aquel entonces, el grupo de los criollos fue comprando una diversidad de puestos municipales y comenzó a promulgarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza detentada por los peninsulares y pugna por la igualdad de derechos en la obtención de puestos públicos.

El Ayuntamiento de la ciudad de México, de 1808, encabezado por Francisco de Azcárate y Primo de Verdad y Ramos, regidor y síndico del Ayuntamiento, fue el portavoz del descontento - criollo en los tiempos que antecedieron a la Independencia de México. Paralelamente, diversos ayuntamientos ubicados en regiones importantes agrícolas, mineras y comerciales de la Nueva España expresaron su inconformidad frente a la crisis económica y política existente.

En 1808 el municipio comienza a recobrar cierta importancia, se volvieron a celebrar cabildos abiertos a los que asistieron gran número de habitantes de diversas regiones, se propusieron modificaciones a la estructura socioeconómica que prevalecía, así como reformas para remediar las más imperiosas necesidades, participaron en este proceso sectores de todas las clases sociales.

Sin embargo, ante la inoperancia de esta situación, lo cierto es que de 1808 a 1810 el estado de nuestros municipios fue el mismo, no hubo texto legislativo ni medida que remediará su decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraba.

En este breve período en que se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador, la prioridad que mayor interés tuvo fue la consecución y garantía de respeto a los derechos del hombre, la recta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud y otros tantos principios esbozados en los idearios de Don Miguel Hidalgo y Costilla y de José María Morelos y Pavón.

Los documentos políticos de Hidalgo, López Rayón y de Morelos contienen principios o enunciados de derechos civiles los que hablan sido ya consignados en los fueros municipales, españoles y otros que fueron resultado de la influencia de la Constitución Norteamericana y de la Declaración Francesa de -

los Derechos del Hombre y del Ciudadano; en realidad estos documentos no aluden a los Municipios o Ayuntamientos. (6)

Durante el periodo independiente la evolución del municipio se vió seriamente afectada, pues su desarrollo dependió del curso que iban tomando los acontecimientos políticos por los que atravesaba el país; el Municipio apareció siempre en segundo plano.

4.- Trayectoria Constitucional del Municipio en México:

A.- La Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Apatzingán de 1814.

En tanto se desarrollaba en Nueva España el movimiento de Independencia, se hizo palpable la necesidad de formular y expedir una nueva Constitución, como último intento para transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias, fue así como se creó en España, en la ciudad de Cádiz, la Constitución de la Monarquía Española ó Constitución de Cádiz, promulgada en Marzo de 1812 y puesta en vigor en México a fines de ese mismo año por el entonces virrey Francisco Javier Venegas.

(6) Mario Moya Palencia, Op. Cit., pag. 40.

Este ordenamiento estableció la elección de diputados a las Cortes Ordinarias y de inmediato se establecieron seis diputaciones provinciales en nuestro país, esta Constitución - disponía además que para el gobierno interior de los pueblos mayores de mil almas habría ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, regidores y el procurador síndico, nombrados - por elección cada uno, que bajo el control de los jefes políticos administrarían sus caudales propios en obras de utilidad común y rendirían cuentas a la diputación provincial.

Sin embargo, por la escasa vigencia que tuvo en Nueva - España la Constitución de Cádiz y porque en esos momentos el país ya se encontraba enfrascado en la revolución de independencia, estas disposiciones tuvieron una escasa aplicación, pero dejando de todas maneras, el germen que constituyó un poderoso impulso renovador para hacer resurgir la idea del municipio en la conciencia del pueblo mucho después.

La Constitución de Apatzingán de 22 de Octubre de 1814, plasma los fundamentales principios de la ideología insurgente y sigue en varios aspectos los lineamientos marcados por la Constitución de Cádiz, diverge radicalmente de ésta en cuanto que tendió dotar a México de un gobierno propio independiente de España como lo soñó Hidalgo.

Este importante documento nunca tuvo vigencia, sin embargo, sentó las bases de la organización política del país; no hace referencia especial en torno al municipio ni hace men-

ción alguna con respecto a los ayuntamientos, solo se avocó a dividir al país para efectos políticos y electorales en provincia, distritos y parroquias.

B.- La Constitución Federal de 1824, las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

La Constitución Federal de 1824, obra del Congreso General Constituyente, no hizo referencia en ninguna de sus partes al Municipio, lo más destacado dentro de su texto fue la adopción del Federalismo, al establecen en su artículo cuarto (4o.) Que la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular, federal.

Así mismo revistió importancia la expedición del Acta Constitutiva de 1824 en la que se estableció la forma federal y la aparición y existencia jurídica de los Estados como Entidades Federativas, dejando a éstas en absoluta libertad para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior.

Las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios, y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.

En las leyes Constitucionales Centralistas de 1836 sí se menciona al Municipio, y es precisamente en la sexta ley cons-

titucional la que consagró a los ayuntamientos, disponiendo que fueran electos popularmente y los hubiera en todas las capitales de Departamento, en los lugares en que los habla en 1808, en los puebtos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000.

El número de alcaldes, regidores y síndicos fue fijado por las Juntas Departamentales.

Los Ayuntamientos tenían a su cargo la policía, las cárceles, hospitales, casas de beneficencia que no fueren de fundación particular, escuelas de instrucción primaria, los puentes, calzadas y caminos, así como la facultad de recaudar e invertir sus propios arbitrios, los alcaldes ejercían diligencias en materia penal y cuidaban del orden y la tranquilidad.

Sin embargo, esta libertad municipal otorgada era muy relativa, pues los ayuntamientos dependían del poder político de los Prefectos y Subprefectos.

En el año de 1843 una Junta Nacional Legislativa nombrada por Santa Anna expidió una nueva Constitución centralista denominada Bases de Organización Política de la República Mexicana, que organizaba de modo más absoluto el poder del gobierno central y establecía el despotismo constitucional en beneficio del propio Santa Anna.

Esta carta se ocupó de la organización territorial, estableciendo que la República quedaría dividida en Departamentos,

Districtos, Partidos y Municipios. En cuanto al régimen interior de la institución municipal, éste quedó supeditado a los gobernadores y Asambleas Departamentales, quienes designaban a los funcionarios del Ayuntamiento, expedían sus ordenanzas, reglamentaban los servicios públicos y fijaban los arbitrios y gastos anuales.

En 1846 un movimiento popular destituye este régimen y restablece la Constitución de 1824, a la que más tarde se le adicionaron las Actas de Reforma.

C.- La Constitución Federal de 1857.

Esta Constitución al igual que la de 1824 no se ocupa - del régimen municipal, solo se refiere al Distrito Federal y - territorios.

El diputado Castillo Velazco propuso algunas adiciones a los Artículos 40 y 41 de este ordenamiento, en donde lo más sobresaliente consistía precisamente en reconocer libertad a los Municipios en su administración interna, así como se les reconocía a los Estados, como parte integrante de la Federación, - consecuentemente propuso que se introdujera un artículo en el que se decretaran medidas convenientes para el municipio: como el recaudar sus propios impuestos para la realización de - obras.

A través de estos puntos mencionados podemos observar - que el propósito de Castillo de Velazco fué establecer el sis-

tema municipal en la organización interna de los Estados y otorgarle a la Institución Municipal autonomía financiera.

Sin embargo, este proyecto no fue aprobado y la Constitución solo tuvo algunas referencias dispensas sobre el municipio.

Durante la vigencia de esta Constitución se observa claramente la tendencia general a la desaparición del municipio, que más tarde continúa durante el gobierno porfirista, al reemplazar el régimen municipal por el de las Jefaturas Políticas.

Durante el Porfirismo, el régimen de las prefecturas políticas eran la autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los Ayuntamientos, sin embargo, dicho régimen ahogó por completo la vida municipal.

Los Ayuntamientos quedaron sujetos a la voluntad de los gobernadores, quienes maniataban la actividad municipal; fue así como el gobierno de Porfirio Díaz se hizo insostenible y la lucha contra la dictadura marcó un principio revolucionario: Alcanzar la justicia social, solo realizable a través de una nueva organización política.

5.- El Municipio Prerevolucionario y la Constitución Política de 1917.

Una de las causas de la Revolución de 1910 fue sin duda, la constante protesta de los Ayuntamientos en contra del régimen de las jefaturas políticas, prefecturas y demás instituciones de

que se valió la dictadura porfirista para reducir a los municipios.

Desde 1906 el Programa del Partido Liberal Mexicano, lan-
zado por los Hermanos Flores Magón, contenía en su exposición
la supresión de los jefes políticos, así como la reorganización
y el robustecimiento del poder municipal.

Madero, en el Plan de San Luis Potosí de 5 de Octubre de
1910, también critica la imposición centralista de las autori-
dades municipales y la inexistencia de la libertad de los ayun-
tamientos. Otros documentos revolucionarios que también se re-
ferieron y pugnaron por la independencia de los municipios y la
supresión de las prefecturas políticas lo fueron el Pacto de Em-
pacadora de Pascual Orozco de 1912 y el programa de Reformas Po-
lítico-Sociales de la Revolución.

El revolucionario que con mayor pasión defendió la liber-
tad municipal fue Venustiano Carranza, entre las adiciones al
Plan de Guadalupe expidió el decreto número 8, relativo a la li-
bertad municipal, de 26 de Diciembre de 1914 que reformó el ar-
tículo 109 de la Constitución de 1857 y es el antecedente más -
directo del artículo 115 constitucional.

En este precepto ya se reconoce a los municipios como ba-
se de la división territorial y de la organización política de
los Estados, contemplaba también que sería administrado por un
Ayuntamiento de elección popular y directa, y que no había au-
toridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado.

De esta manera se les otorgaba la autonomía de que habían sido privados durante el régimen porfirista.

Habiendo sido derrocado el General Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional, - este nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes; y obedeciendo a tal reclamo se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétano mismo que dió origen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El Constituyente de Querétano se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, era necesario ampliar el proyecto de Carranza, ya que los problemas que se plantearon y trataron de resolver los constituyentes, fue la forma de garantizar la autonomía económica de los municipios.

Así, después de largos debates e incansables sesiones, - fue aprobada la fracción JJ del artículo 115 constitucional, en virtud de que lo asentado en el anterior texto era notoriamente contradictorio e incongruente, pues se dejaba a cada Legislatura Estatal el señalamiento de los ingresos, con lo que se privaba al municipio de su potestad tributaria.

Así también, la competencia que se otorgaba a la Suprema Corte para resolver los problemas hacendarios entre el municipio y la Entidad Federativa dió lugar a polémicas y confusiones.

En la sesión permanente que puso fin a los debates - del Congreso efectuada los días 29, 30 y 31 de Enero de - 1917, se trató por tercera y última vez, el tema del municipio libre y fue así como le llegó su turno a la citada fracción 11, último de los asuntos a tratar en aquella histórica jornada, acordándose que quedaría en los siguientes términos: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades."¹⁷⁾

¹⁷⁾ Secretaría de Gobernación. EL DESAFÍO MUNICIPAL. Edit. Centro Nacional de Estudios Municipales., México, D.F., pág. 191.

C A P Í T U L O 333.

TERMINOLOGÍAS Y CONCEPTOS DEL DERECHO MUNICIPAL.

- 1.- *Fuentes y Criterios Doctrinarios sobre la naturaleza del Derecho Municipal.*
- 2.- *Conceptos del Derecho Municipal:*
 - A.- *Municipio.*
 - B.- *Cabildo.*
 - C.- *Ayuntamiento.*
- 3.- *Marco Jurídico del Municipio Mexicano.*
- 4.- *El Municipio y sus atributos como persona jurídica.*

C A P Í T U L O 333

TERMINOLOGÍAS Y CONCEPTOS DEL DERECHO MUNICIPAL.

1.- Fuentes y Criterios Doctrinarios sobre la naturaleza del Derecho Municipal.

Antes de avocarnos al análisis de la naturaleza del Derecho Municipal, es conveniente dejar establecido el auténtico - origen del Municipio.

Para ello, es necesario tener como referencia a las dos teorías más importantes que determinan el origen y la existencia de la institución municipal y que prevalecen hasta la fecha: La teoría Sociológica o Jus Naturalista y la teoría Legalista o Formalista.

La Teoría Sociológica o Jus Naturalista, sostiene que el municipio es una agrupación natural de familias o individuos derivada de la vecindad o habitación continua de las relaciones directas establecidas entre personas que pretendan asociarse e identificarse social, cultural y jurídicamente, donde también debe existir un orden jurídico que regule su vida en comunidad.

Para los autores de esta teoría, el municipio nace para el mundo en forma espontánea, el Estado lo único que hace es reconocer su actividad, es decir, es un ente que nace como consecuencia de la realidad sociopolítica natural y no por disposición legal o por decisión del Estado.

Por otra parte, la teoría Legalista, sostiene que el municipio no es un ente natural, sino por el contrario es un ente de carácter jurídico, político y social, ya que éste no se origina por la simple vecindad, permanencia y convivencia de un determinado grupo de personas, sino que es menester que haya un orden jurídico, órganos de gobierno, jerarquías y cumplimiento de derechos y obligaciones, por lo tanto, el municipio de acuerdo a esta teoría, se define como un grupo de personas establecidas dentro de un determinado territorio, con leyes debidamente establecidas, órganos de gobierno y determinadas actividades que cumplir; de manera que el municipio para esta teoría lo origina y lo reconoce la ley, y no la naturaleza.

Como resultado de lo anterior, y quizá porque todavía al municipio no le dan la importancia que merece dentro de nuestro sistema jurídico, político y administrativo, la materia especializada del derecho municipal ha sido hasta nuestros días un área poco explorada debido principalmente al limitado estudio en su aplicación, y más porque para algunos es inoperante del todo.

Sin embargo, considerando que el municipio es base de nuestra organización político-administrativa por disposición constitucional, es menester dedicarle un espacio en la presente investigación, de manera que nos permita conocerlo.

Al igual que en las diversas áreas jurídicas, en el derecho municipal encontramos diferentes criterios sobre su naturaleza siendo hasta nuestros días, las corrientes Publicista y

Autonomista las de mayor importancia, mismas que han dado relieve al estudio de esta disciplina desde el punto de vista jurídico.

La Publicista comprende varios enfoques que contienen elementos diferenciadores importantes y encuadran al Derecho Municipal dentro del Derecho Público, por los siguientes principios de definición:

- Como parte integrante del Derecho Constitucional, en el cual se señala que el Derecho Municipal es sólo una apéndice de la gran amplitud de aspectos que estudia el Derecho Constitucional.

- Como parte especializada del Derecho Administrativo, en este enfoque se le niega autonomía al Derecho Municipal, en virtud de que su estudio está encomendado al Derecho Administrativo argumentando que la actividad y estructura de los Estados y Municipios es similar.

- Como rama del Derecho Político, en esta postura se señala que el Derecho Municipal es una rama científicamente autónoma del Derecho Político con acción pública que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estricto contacto con el Derecho Administrativo, con el Derecho Fiscal y con el Derecho Agrario.

En realidad lo que el derecho político estudia es la - creación, interpretación y aplicación de las normas que regulan todo lo referente al Estado, desprendiéndose de ello que -

el derecho municipal no supedita su existencia al derecho político, ya que el Municipio no es un elemento del Estado sino un nivel de la Administración Pública.

La corriente Autonomista difiere totalmente de la anterior, ya que no se hace depender al Derecho Municipal de ninguna otra rama del Derecho, sino que sostiene la existencia plena del Derecho Municipal por sí mismo sin vincularse o subordinarse a otros principios.

De acuerdo a estas consideraciones podemos establecer - que el Derecho Municipal tiene íntima relación con la Teoría - del Estado, el Derecho Político, el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional, pues de éstos ha ido adoptando conceptos, acogiendo principios y configurando su propia estructura.

En consecuencia, es propio afirmar que la rama del Derecho Municipal es una materia jurídica ecléctica por su interdisciplinarianidad, entendida ésta como fuente de enriquecimiento, intercambio y retroalimentación, ya que hoy más que nunca el jurista debe desterrar esas rivalidades y ensanchar sus horizontes, aprovechando las nuevas aportaciones al estudio del Derecho y de los avances en otras disciplinas, es decir, que lo que es necesario para todo estudioso del municipio es partir de la base de una autonomía didáctica más que de una autonomía absoluta.

Antes de someternos al señalamiento de las fuentes del

Derecho, mismas que se aplican o se ajustan a la rama del Derecho Municipal, es importante hacer un breve comentario acerca del concepto fuentes del derecho.

La expresión fuente del derecho, se usa para designar el origen del Derecho, es decir, la manera como el orden jurídico brota para su observancia.

Las fuentes del Derecho tienen un carácter general y se clasifican fundamentalmente en:

Las fuentes Históricas que están integradas por todos aquellos documentos del pasado que contienen el texto de una ley.

Las fuentes Reales que son aquellos elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas, es decir, todos - aquellos fenómenos sociales que contribuyen a la formación del Derecho.

Las fuentes Formales que son los procesos de creación de las normas jurídicas, es decir, los hechos que dan a una norma el carácter de derecho, y son: La Ley, La Costumbre, la Doctrina, la Jurisprudencia, etc.

Particularizando, diremos que el Derecho Municipal tiene como fuentes principales: (8)

- La Constitución General de la República.
- Las Constituciones particulares de cada Estado.
- Las Leyes Orgánicas Municipales.

(8) Teresita Rendón Huerta B., Op. Cit. Págs. 8 y 9.

- Los Reglamentos, Bandos Municipales, Decretos y demás Le
yes Municipales.
- La Jurisprudencia.
- La Doctrina de los tratadistas de Derecho Municipal.
- El Derecho Común, los Convenios Municipales.
- La Costumbre.
- El Derecho Comparado.
- Los principios generales del Derecho.

2.- Conceptos del Derecho Municipal:

- A.- Municipio.
- B.- Cabildo.
- C.- Ayuntamiento.

En realidad han sido muy pocos los conceptos que se han dado con relación al Derecho Municipal, y esto se debe precisamente como ya hemos apuntado, a que ha sido una materia poco explorada.

Los autores representativos de la corriente Publicista nos proporcionan un concepto no exactamente del Derecho Municipal, sino que más bien suponen la existencia de un Derecho Administrativo Municipal, y lo definen como el conjunto de principios de Derecho Administrativo General aplicables a la esfera municipal, o sea que, lo contemplan como un organismo esencialmente administrativo, con lo que no estamos de acuerdo en vir-

tud de que ya hemos establecido que se trata de una disciplina esencialmente jurídica.

La corriente Autonomista por su parte, nos dice que el Derecho Municipal estudia la organización institucional de los municipios bajo los elementos constitutivos del órgano estatal y regula sus relaciones con los poderes del Estado Provincial y del Nacional. (9)

Otros autores lo definen como el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referidas a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales. (10)

En mi concepto, la mejor manera de definir al Derecho Municipal, es que debe considerarse como una rama autónoma del Derecho, constituida por un conjunto de normas que regulan la organización, estructura y ejercicio de la Administración Pública Municipal en su ámbito interno y sus relaciones con los gobiernos Federal y Estatal por cuanto hace a su ámbito externo, cuya estructura y principios consolidan su vigencia.

En la práctica es muy frecuente usar indistintamente los conceptos de Municipio, Cabildo y Ayuntamiento, por lo que a continuación trataremos de puntualizar la connotación, sus diferencias ó similitud que existe entre cada uno de éstos, así como tratar de clasificar el contenido peculiar de cada uno.

[9] Ibidem.

[10] Alcides Greca, DERECHO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL., Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fé, 1943, Pag.28 Vol. 3, 2a. Edición.

A.- Municipio.

Por cuanto al Municipio se refiere, existen una infinidad de ideas al respecto, sin embargo debemos considerar algunas de mayor importancia, así Moisés Ochoa Campos define al Municipio como un efecto de sociabilidad tendiente a institucionalizar los grupos sociales, producto mediato de una agrupación natural e inmediato de una unidad socio jurídica, aglutinados por intereses comunes, tomando en cuenta la vecindad y la convivencia.⁽¹¹⁾

Adolfo Posadas, lo define como un núcleo social de vida humana total, determinado ó definido naturalmente por las necesidades de la vecindad y convivencia común.

Otros lo definen como la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines.

El doctor Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas consideran al Municipio como una descentralización administrativa del Estado, es decir, una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Dicho en otros términos, para estos autores el municipio nace de la necesidad de descentralizar la administración

(11) Ignacio Pichardo Pagaza, INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO, (2. FUNCIONES Y ESPECIALIDADES) Edit. J.N.A.P., México 1984, Pág. 289.

pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una forma más eficaz en beneficio de los habitantes.

En base de lo anterior y desde mi punto de vista, podemos afirmar que el concepto más apegado a la realidad sociopolítica y jurídica del Municipio, es el que nos proporciona el artículo 115 de la Constitución Federal, ya que además de señalar al municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de nuestra República, establece también características básicas de personalidad jurídica y política, de libertad administrativa y otorgándole además el ejercicio de facultades y atribuciones para los diferentes aspectos fiscales dentro de su esfera de competencia.

Por otra parte, y en atención a la compleja heterogeneidad que representa la figura jurídica municipal, se han elaborado diversas clasificaciones para efectos didácticos.

Así la desaparecida Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República formuló en 1981 una clasificación atendiendo al número de habitantes, actividades económicas, servicios educativos y culturales con que cuentan los municipios, servicios públicos que proporciona, presupuesto de ingresos y características de los asentamientos humanos.

En razón a esas distinciones la tipología resultante es:

- | | |
|-----------------------|------------------------------|
| - Municipios Rurales. | - Municipios Semiurbanos. |
| - Municipios Urbanos. | - Municipios Metropolitanos. |

CUADRO RESUMEN DE CARACTERISTICAS MUNICIPALES

TIPO DE MUNICIPIO	CARACTERISTICAS	NUMERO DE HABITANTES	PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONOMICAS	SERVICIOS EDUCATIVOS Y CULTURALES CON QUE CUENTA EL MUNICIPIO	PRINCIPALES SERVICIOS PUBLICOS CON QUE CUENTA EL MUNICIPIO	PRESUPUESTO ANUAL DE INGRESOS	CARACTERES TICAS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS	COMUNICACION
RURALES		Menos de 30,000	Actividades primarias Agricultura (temporal) Ganadería Pesca Minería	Escuelas primarias	Agua potable suministrado en las cabeceras municipales	Menos de \$300,000	Pequeños poblados dispersos	Exclusivamente rústico de este tipo, excepto en los casos en que existen todos los servicios básicos y condiciones de características que permita tener un tipo de desarrollo
SEMI-URBANO		Entre 30,000 y 60,000	Agricultura Ganadería Pesca Minería Comercio Pequeña Industria	Escuelas secundarias	Agua potable Alimentado Drenaje Rastro Limpia Panteones en las cabeceras	De \$300,000 a \$2,000,000	Una comunidad importante y pequeños poblados	
URBANOS		Entre 60,000 y 300,000	Industria Comercio Turismo Agricultura Ganadería tecnificada	Escuelas técnicas Preparatorias Universidades Bibliotecas	Todos los servicios públicos en las cabeceras y en algunas poblaciones	De \$2,000,000 a \$15,000,000	Más de dos comunidades importantes y poblados regulares	
METRO-POLITANOS		Más de 300,000	Comercio Industria Turismo Agricultura Ganadería tecnificada	Universidades Postgrado Bibliotecas, etc.	Todos los servicios públicos	Más de \$15,000,000	Grandes concentraciones de asentamientos humanos y poblados importantes	

FUENTE: Presidencia de la república, coordinación general de estudios administrativos.

B.- Cabildo.

Por Cabildo, del latín Capitulum, debemos entender el - acto de reunión convocado por los miembros del Ayuntamiento a fin de analizar, deliberar y discutir todos aquellos problemas y demandas que la ciudadanía presenta ante las autoridades, - así como para tomar los acuerdos correspondientes a los asuntos que atañen al municipio.

Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo, mismas que pueden - ser públicas ó privadas según lo determina el reglamento interior y se realizan en un lugar exclusivo, localizado generalmente en el interior del Palacio Municipal y al que se le denomina sala ó salón de cabildos.

Históricamente, Los Cabildos ó Ayuntamientos, como también se conocían, constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el régimen de la Colonia y en los primeros años de nuestra emancipación.

Existieron dos clases de Cabildos: Los Cabildos Indígenas y los Cabildos Españoles.

Los Cabildos Indígenas, primeros en instituirse, funcionaron bajo la dependencia y el yugo de las autoridades españolas residentes en Nueva España, la instauración del sistema de Cabildos fue sólo un pretexto para apropiarse del trabajo y - producto del indígena, los cargos se heredaban y el número de funcionarios variaba según la importancia de las localidades.

Los Cabildos se integran por el Alcalde, el regidor y los escribanos; de las obligaciones más sobresalientes de los Cabildos, destaca la recaudación y entrega de tributos a los españoles.

La imposición de funcionarios españoles, así como la fusión de la población indígena con la española acabaron con los Cabildos Indígenas aniquilándolos por completo. ⁽¹²⁾

Los Cabildos Españoles estaban integrados por funcionarios públicos que representaban directamente la corona española; fue a partir de ese momento cuando se comenzaron a celebrar los cabildos abiertos, que consistían en las reuniones de vecinos y funcionarios del ayuntamiento para discutir asuntos de diversa índole y a los que sólo asistían gentes previamente invitadas.

Por lo que hace a la elección de estos cabildos, se organizaba la municipalidad mediante una elección popular, - aunque en realidad la designación la hacía el conquistador, duraba un año y no podían reelegirse hasta pasado un año después de su gestión

Con el tiempo, los cargos municipales fueron vendidos por órdenes de la corona española, surgiendo así un gobierno municipal de carácter oligárquico y corrupto.

Estos cabildos estaban integrados por los Alcaldes Ordinarios y por los regidores.

[12] Centro Nacional de Estudios Municipales., Op.cit., Pág.167.

En la actualidad, encontramos algunos autores que definen al Cabildo como el edificio, sala, lugar ó recinto oficial de clarado donde se reúnen los miembros del Ayuntamiento para tomar y aprobar sus resoluciones, acuerdos, análisis y discusiones de gran importancia para el municipio que gobiernan.

Como podemos notar, los conceptos que se han dado con respecto al Cabildo guardan cierta similitud, la diferencia - estriba en que para unos autores es el acto de reunión y para otros el salón, sala ó recinto, parece ser que no se han puesto de acuerdo, sin embargo lo importante es que se refieren concretamente a lo mismo; y todavía más importante no confundirlo con el Ayuntamiento, al que estudiaremos más adelante.

Las sesiones de Cabildo pueden ser: ordinarias, las - que se celebran periódicamente y extraordinarias, aquellas que se realizan cuando la urgencia del caso lo amerita y a las que cualquiera de los miembros del ayuntamiento está en posibilidad de solicitar al presidente municipal.

El Presidente Municipal convoca y preside las sesiones, recurriendo para tal efecto al Secretario del Ayuntamiento.

Las determinaciones y acuerdos de los Ayuntamientos se toman por mayoría de votos de los miembros presentes quienes no pueden abstenerse de votar, en caso de empate se resolverá el asunto en la siguiente sesión a la que deberán concurrir - los regidores que hubieren faltado; y si en ésta no se llegare a obtener la mayoría se tendrá por desechada en forma abso

luta y con carácter de irrevocable la proposición. (13)

Las resoluciones de Cabildo no podrán modificarse aún cuando se consideren erróneas o antijurídicas, salvo disposición expresa al caso.

C.- Ayuntamiento.

Etimológicamente, del latín adiunctum, Ayuntamiento - significa juntar ó reunir un número determinado de personas, desde el punto de vista jurídico el Ayuntamiento es el cuerpo u órgano colegiado con personalidad jurídica propia que administra al Municipio, y que está integrado por un Presidente Municipal ó Alcalde y el número de Síndicos y Regidores, según lo demanden la importancia, las necesidades y dimensiones del municipio de que se trate, o en su caso, por aquellas personas que vengan a sustituirlos en los términos de ley, buscando siempre que haya una buena administración y dirección para beneficio de los ciudadanos componentes del mismo.

De esta manera podemos decir que la administración de los municipios está bajo el gobierno directo e inmediato de los Ayuntamientos que son corporaciones formadas por representantes de la población; todas las disposiciones relacionadas con la duración y forma de elección de los Ayuntamientos se en

(13) Agustín Montaño., MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL., Edif. TRILLAS. México, D.F. 1985, Pág. 19.

cuentran sujetas a lo dispuesto por el Artículo 115 Constitucional, es decir, que las personas que los integran duran en su encargo tres años y serán electos por votación popular y directa.

El Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero son nombrados y aprobados por el Ayuntamiento en sesión de cabildo, a propuesta del Presidente Municipal, así como los Directores o Jefes de Departamento de las diferentes dependencias con que cuenta cada Ayuntamiento, quienes además serán responsables del manejo, administración y dirección de las mismas.

Cualquier ciudadano puede ser elegible para algún cargo como miembro del Ayuntamiento, siempre y cuando satisfaga los requisitos que establezca la Constitución Política del Estado a que pertenezca (ser ciudadano del Estado, mayor de 18 años, vecino del municipio seis meses antes, no tener antecedentes penales, ni cargo alguno dos meses antes de la elección.⁽¹⁴⁾

Los Ayuntamientos residen generalmente en la cabecera municipal, es decir, en la principal localidad del territorio municipal, considerada en ocasiones como la capital del mismo, porque en ella se asienta el órgano superior de gobierno que es precisamente el Ayuntamiento.

Por lo que a las autoridades que integran el Ayuntamiento se refiere, tenemos que, el Presidente Municipal es el ejecutor de los acuerdos del Ayuntamiento y el responsable de la administración del municipio, también sirve como canal de comu

(14) Op. cit., pag. 14.

nicación entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado.

Los Síndicos son los representantes jurídicos del Ayuntamiento, tienen a su cargo la vigilancia de la hacienda pública municipal, la defensa de los intereses municipales y representar jurídicamente en los asuntos donde fuere parte, así como realizar funciones de auxiliares del Ministerio Público en los municipios donde no existan agentes ó representantes.

Los Regidores son los miembros del Ayuntamiento encargados de vigilar los diferentes ramos de la administración pública municipal y la prestación de los servicios públicos, el presidente municipal les designa comisiones específicas a cada uno a fin de analizar los problemas municipales, y proponer las medidas necesarias para la satisfacción y conservación de los servicios públicos.

El Ayuntamiento, como responsable de la administración del municipio tiene entre sus más importantes funciones: formular, aprobar y expedir el bando municipal, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con la administración y los servicios públicos, promueve ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley sobre asuntos municipales, nombra entre los regidores las comisiones para el estudio y vigilancia de los servicios públicos, organiza la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal y las demás que le señale la Ley orgánica Municipal.

Todas las disposiciones relacionadas con la integración constitución, instalación, funcionamiento, administración y -

atribuciones de los Ayuntamientos, así como las facultades de cada uno de sus miembros integrantes se encuentran señaladas en las Leyes Orgánicas Municipales de cada entidad federativa expedidas por sus respectivos Congresos Locales.

3.- Marco Jurídico del Municipio Mexicano.

El acervo de normas que rigen la estructura municipal, dentro de nuestro orden constitucional, puede agruparse de la siguiente manera:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política de cada Entidad Federativa.
- La Ley Orgánica Municipal.
- Otras Leyes dictadas por el Congreso Local de cada Estado.
- Los Bandos y Reglamentos Municipales.

- La Constitución Política Federal en su artículo 115 establece que "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."

En la fracción I se establece al Ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio, la integración de su estructura

política y la identificación de los casos en que procede a la suspensión ó revocación del Ayuntamiento ó de sus miembros, de acuerdo con el procedimiento legal que la legislación local determine para dichos efectos.

En la fracción II se afirma la personalidad jurídica de los municipios y se señalan sus facultades para expedir los - bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares, y disposiciones administrativas que deban instrumentar en su jurisdicción.

La Fracción III define los servicios públicos que debe prestar el municipio y que son los siguientes:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y Centrales de Abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad Pública y Tránsito.
- i) Los demás que determinen las legislaturas locales.

En la fracción IV se señala la libertad del municipio - para administrar su hacienda, se detallan sus campos de imposición en materia fiscal para consolidar la coordinación hacendaria entre el Estado y los Municipios; también se considera el derecho de éstos para participar de los ingresos federales y -

en ejercicio de la libertad hacendaria, elaborar sus presupuestos de ingresos y aprobar sus presupuestos de egresos.

La fracción V estipula que la planeación urbana es facultad del municipio, por lo que intervendrá en la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como en la creación y administración de reservas territoriales, su control y explotación regional. También podrá intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

En la fracción VI queda establecida la participación conjunta de los municipios que se encuentren en zonas conurbadas en el proceso de planeación y regulación de los centros urbanos localizados en dichas zonas.

De acuerdo con la fracción VII, el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados son los responsables inmediatos de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual ó transitoriamente.

En la fracción VIII se estipula que la integración de los Ayuntamientos se llevará a cabo mediante elección popular, para lo cual se observará el principio de representación proporcional. Asimismo prevee que la regulación de las relaciones laborales entre el Ayuntamiento y sus trabajadores se hará de conformidad con las disposiciones que expidan las legislaturas locales con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional.

La Constitución de cada uno de los Estados miembros - de la Federación prevé las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos estatales y municipales, todo ello - subordinándose a los lineamientos trazados por la Constitución Federal.

La Constitución particular del Estado Libre y Soberano de México establece los principios que rigen la organización política y administrativa de la Entidad, de acuerdo con lo - que establece el pacto federal.

Los ordenamientos constitucionales en el Estado de México definen al Municipio como la base de la organización política del Estado, dotado de personalidad jurídica propia por lo que es capaz de derechos y obligaciones de acuerdo - con el artículo 115 de la Constitución Federal.

En el libro tercero de la Constitución Estatal dedicado a la organización política de los municipios destacan disposiciones relativas a la integración del Ayuntamiento como el órgano superior del gobierno municipal, las funciones del Ayuntamiento para la reglamentación y administración del municipio y

para la inspección en el cumplimiento de las leyes, la celebración de las sesiones de cabildo y la administración de la hacienda municipal.

Pese a que la redacción de la mayoría de las Constituciones Estatales ha seguido tradicionalmente el espíritu del Artículo 115, algunos estudiosos de la administración municipal señalan que ciertas constituciones atentan contra los principios del municipio libre, especialmente aquellas que consideran a sus Ejecutivos como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos o que les confieren a sus Congresos facultades de vigilancia y fiscalización, o bien aquellas que se toman el derecho de disolver y nombrar Ayuntamientos o Consejos municipales.

- Las Leyes Orgánicas Municipales, también llamadas en algunos Estados Códigos Municipales, están basadas en las Constituciones Estatales y son expedidas por los Congresos Locales para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios, así como la estructura y funcionamiento de sus órganos de autoridad.

Particularmente, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, fija las normas para la organización y funcionamiento de la Administración Pública Municipal y reglamenta el conjunto de disposiciones establecidas en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Del contenido de la Ley Orgánica Municipal destacan -
los siguientes aspectos:

- La División territorial del Estado de México en Municipios y el reconocimiento de su personalidad jurídica.
- El desarrollo municipal para el aprovechamiento de sus recursos se hará mediante planes y programas ya sean preferentes al mejoramiento de zonas urbanas o a la prestación de servicios públicos.
- La organización territorial de los municipios se dividirá en delegaciones, subdelegaciones, secciones y manzanas.
- La adquisición y pérdida de la vecindad en un municipio y los derechos y obligaciones de ésta.
- La integración e instalación de los ayuntamientos.
- Las principales facultades y atribuciones de los Ayuntamientos.
- Las facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores y de las autoridades auxiliares.
- La integración de las Comisiones de Planificación y Desarrollo y de los Consejos de Colaboración Municipal.
- El señalamiento de las modalidades de la prestación de los servicios públicos municipales.

- La colaboración entre el Municipio y el Estado para la realización de planes y programas de trabajo.

Existen asimismo otras Leyes emanadas de las Constituciones Estatales sancionadas por los Congresos Locales, básicas para la administración municipal; por lo general son tres:

- La Ley de Hacienda Municipal.
- La Ley Anual de Ingresos.
- La Ley Anual del Presupuesto de Egresos.

Todas estas disposiciones revisten una gran importancia ya que señalan la integración de la estructura fiscal propia - del ámbito de gobierno municipal.

- Los Bandos Municipales se constituyen como el conjunto de normas que dictan los Ayuntamientos en uso de su facultad reglamentaria específica, atribución fundamental establecida por la Constitución General de la República e integran un cuerpo de disposiciones que rigen el funcionamiento de la vida municipal; se establece con una observancia general y obligatoria en la jurisdicción del Municipio en que se ejecuta.

En su contenido se dedica una parte especial a las sanciones que se aplican por el incumplimiento del bando en el ámbito municipal, y se establecen en este sentido su procedimiento para calificar falta e imponer sanciones, contemplan los derechos y obligaciones de los ciudadanos y las normas y

disposiciones administrativas de observancia general; así también se incluyen capítulos referentes a la paz y tranquilidad pública, y a la salvaguarda de la propiedad pública y privada, de la salubridad municipal y de la seguridad pública.

- Los Reglamentos Municipales son el conjunto de normas con carácter jurídico y administrativo de observancia general obligatorias para la población del municipio, son expedidas por los Ayuntamientos de acuerdo con la Legislatura Local y tienen por objeto regular las funciones administrativas y de gobierno municipal.

Existen cuatro tipos principales de reglamentos:

- El interno del Ayuntamiento, que norma la composición del cuerpo edilicio, haciendo constar las atribuciones y obligaciones de los municipios.
- El de Administración, que regula la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- Los que regulan la organización y operación de los servicios públicos.
- Los que regulan las actividades de los particulares.

Los reglamentos municipales son los instrumentos más directos con los que la acción del Ayuntamiento se relaciona con la comunidad.

4.- El Municipio y sus atributos como persona jurídica.

El concepto de atributo lo debemos considerar como una cualidad del ser, así el municipio de acuerdo con el artículo 115 constitucional se encuentra dotado de personalidad jurídica propia al igual que la generalidad de los entes públicos.

La personalidad jurídica es la capacidad que tiene el Municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la Ley, es decir, que se trata de un poder público que puede celebrar convenios con otros entes, dictar acuerdos dentro de su competencia y su jurisdicción, - crear sus propias leyes y reglamentos, así como contraer responsabilidades ante otras instancias de gobierno.

Para algunos tratadistas no es posible sostener que el municipio tenga una personalidad jurídica restringida solo por el hecho de recibir algunas leyes de la Legislatura Local o de tener que solicitar autorización para realizar determinados actos jurídicos, una cosa es hablar de ciertos grados de la capacidad y otra es referirse a la personalidad, ésta simplemente se tiene o no se tiene.

Para otros autores el municipio carece de personalidad jurídica propia, pero lo cierto es que cuando hablamos de la personalidad jurídica nos referimos al conjunto de condiciones jurídicas y no estrictamente a la persona.

Por lo tanto, la personalidad jurídica es "la capacidad de una persona jurídica (todo ente individual ó colectivo capaz

de derechos y obligaciones) reconocida por el derecho para ser sujeto de imputación de las consecuencias del sistema normativo. "(14)

Los atributos del Municipio como persona jurídica de existencia necesaria podemos derivarlos por exclusión de los que corresponden al ser individual, y así tenemos que a éste generalmente se reconoce: nombre, capacidad, estado civil, domicilio y patrimonio.

El nombre es la palabra o conjunto de palabras que se emplean para identificar y diferenciar a un municipio de los demás, seguido de la abreviatura de la entidad federativa en que está circunscrito geográficamente y jurídicamente.

Respecto al estado civil del Municipio, sólo tiene uno que es el político, éste es, que puede ser nacional o extranjero.

En cuanto al Domicilio, éste más bien va referido a la persona tomada en su individualidad, aunque en un sentido más objetivo, se refiere a la ubicación geográfico espacial del Municipio.

La Capacidad es la aptitud para ser titular de derechos y sujeto de obligaciones, misma que se le tiene reconocida de hecho y de derecho a todos los Municipios de la República.

(14) Villoro Toranzo Miguel., INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO., Edit. Porrúa Méx., 1980, p.440.

El Patrimonio municipal debemos entenderlo como el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que el municipio posee en un momento determinado a título de dueño para destinarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cargo, o a la realización de objetivos de política social y económica.

Quedan incluidos dentro del patrimonio municipal no únicamente los bienes del dominio público y privado, sino además todos aquellos ingresos que deriven del ejercicio de su competencia tributaria.

C A P Í T U L O I V

EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL A TRAVÉS DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- 1.- El Fortalecimiento Municipal.
- 2.- El Fortalecimiento Municipal como objetivo y necesidad Nacional. (Reformas y Adiciones del Artículo 115 Constitucional).
- 3.- Estructura y Operatividad de la Coordinación y Colaboración entre los niveles de la Administración Pública. (Federación, Estado y Municipio).
- 4.- El Municipio Libre y la Descentralización Administrativa.

C A P Í T U L O I V

EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL A TRAVES DE LA REFORMA DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1.- El Fortalecimiento Municipal.

Partiendo de la inferencia de que por Fortalecimiento Municipal debemos de entender a la acción de fortalecer, dar fuerza o nutrir a algo, ya que etimológicamente esa es la idea esencial de interpretación semántica, el concepto de fortalecimiento municipal, tiene una infinidad de aspectos importantes que deben de considerarse previamente para su integración conceptual, pues para evaluar la idea de un fortalecimiento hacia el ente jurídico llamado municipio, es ineludible e insoslayable aludir a elementos políticos, jurídicos, administrativos técnicos y financieros, para que en su connotación más amplia, se prescriban cada una de las soluciones de las necesidades actuales que hacen del municipio, un ente puramente formal sin proyección efectiva en su ámbito jurisdiccional, dentro del gran sector de la administración pública.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico-político, para conceptualizar la idea de fortalecimiento municipal, es necesario establecer y desglosar dos aspectos de gran interés, sobre los que versa fundamentalmente su importancia:

Primeramente, como premisa racional, la necesidad de que los niveles de la administración pública federal y estatal, se apeguen y cumplan con los principios contenidos en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de esta manera, permitir que los municipios logren su autonomía y desarrollo efectivo, como un nivel propio de gobierno.

Por otro lado, la implementación sistemática de un conjunto de acciones que los niveles de la administración pública federal y estatal deben promover para apoyar a los 2,378 municipios de la república, a fin de que cuenten con capacidad suficiente para el desempeño y cabal desahogo de las facultades y atribuciones que nuestra constitución federal y la particular de cada entidad federativa les confieren.

Este conjunto de acciones debe traducirse en asistencia técnica y en una constante capacitación a los funcionarios municipales, en la forma de estructuración de convenios de coordinación operativos con los respectivos gobiernos estatales, en la concertación de programas y acciones de apoyo con otros organismos de carácter federal y estatal, así como el financiamiento para la realización de las obras y mejoramiento de sus servicios públicos, ante las instituciones nacionales de créditos, etc., etc.

Además de estos dos aspectos de gran importancia, también hay que considerar aquellas acciones que los propios Ayun

tamientos realizan en su haber, para mejorar a la institución municipal, por lo tanto, el fortalecimiento municipal proviene del exterior; pero se genera también en el seno mismo del municipio, ya que fortalecer a los municipios ha sido una - constante histórica, puesto que es y ha sido materia y objeto de investigaciones y estudios, temas de conferencias, así como de programas de capacitación y asistencias técnicas; aunque en realidad muy parcializado hacia los municipios de mayor capacidad económica.

Por su amplitud resulta difícil seguir paso a paso su largo proceso de gestación y desenvolvimiento, sin embargo podemos mencionar la gran labor que han desarrollado al respecto las instituciones de educación superior, como la Universidad Nacional Autónoma de México, organismos como el Instituto Nacional de Administración Pública, así como interesantes - obras de grandes municipalistas como el maestro Moisés Ochoa Campos, Gustavo Martínez Cabañas, Teresita Rendón, etc.

Ha sido sin duda a partir de la década de los ochentas, los Foros de la consulta popular donde se iniciaron y han quedado plasmadas las acciones tendientes al fortalecimiento municipal, presentes tanto en las adiciones y reformas del artículo 115 constitucional, como en la asistencia técnica y capacitación a los Ayuntamientos; en esta consulta quedó de manifiesto el deseo y la necesidad de devolver al municipio re-

curso, funciones y facultades que habían venido segregándose para sacarlo del abandono e ineficiencia en que se encuentra.

El fortalecimiento municipal debe abarcar como ya hemos afirmado anteriormente, una serie de medidas de carácter jurídico, económico, fiscal y administrativo.

Esta nueva etapa se acentúa con un proceso de descentralización de competencias, funciones y recursos de los Estados a los municipios, se da una definición más precisa del gobierno municipal que especifica sus atribuciones y su posición dentro del esquema nacional del desarrollo planificado.

El sentido de la última reforma hecha al 115 constitucional consiste en crear las condiciones necesarias para que el municipio surja como una instancia de gobierno amparado por la Constitución con capacidad suficiente para ejercer sus propios derechos y participar en el desarrollo nacional.

2.- El Fortalecimiento Municipal como objetivo y necesidad nacional. (Reformas y Adiciones del Artículo 115 Constitucional).

El Fortalecimiento Municipal como una necesidad de interés nacional ha sido en reiteradas ocasiones, el clamor unánime

me de los funcionarios municipales, quienes padecen prácticas centralistas que los sojuzgan política y administrativamente.

Los habitantes de cada municipio tienen el derecho de tomar las decisiones que les corresponden en esa instancia de gobierno, en la que deben respetarse los legítimos intereses locales.

La descentralización política, económica y administrativa hacia la comunidad, es la respuesta para el fortalecimiento de nuestro sistema federal que requiere revertir enérgicamente la tendencia centralizadora que han padecido.

El Municipio Libre es la institución que todos debemos considerar indispensable en la vida política del país, sin embargo debemos reconocer que no se ha hecho efectiva tal consideración por el centralismo que como forma específica de actuaciones gubernamentales se ha manifestado en nuestra realidad socio-política.

Nuestro Municipio es todavía un ideal incumplido de la Revolución Mexicana, es una de las formas de organización política y administrativa a la que no se ha podido dar vida, vigor y sobre todo, la trascendencia esencial que debe tener, desde el punto de vista del desarrollo más puro del sentido democrático.

La debilidad del municipio mexicano no es fortuita, se debe a su insuficiencia financiera, organizativa y administra

tiva tanto para cubrir los servicios públicos normales como para tener una mayor participación en las tareas del desarrollo nacional.

Como en un principio se ha señalado, fue en los foros de consulta popular donde afloró el sentimiento nacional por la reforma municipal, a fin de reintegrar a los municipios los recursos, facultades y funciones de que habían sido privados.

El artículo 115 Constitucional ha sufrido distintas reformas y adiciones, algunas de las cuales se refieren a la organización de los estados y otras a los municipios.

En la primera reforma de 1928, se disminuyó el número de diputados de las legislaturas locales; en 1933 se agregó un segundo párrafo a la fracción I y se fijaron las normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, introduciéndose asimismo el principio de No Reelección en el gobierno municipal; en 1943 se amplió a seis años el período de gestión de los gobernadores constitucionales; en 1947 se añadió a la Fracción I un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales, y en 1953 se suprimió al reconocer a aquellas la ciudadanía plena.

En 1976 se agregaron a las fracciones IV y V, disposiciones relativas a asentamientos humanos; en 1977 se añadió a la fracción III la obligación para las legislaturas locales de in

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. (15)

Posteriormente en Febrero de 1983 se llevaron a efecto reformas y adiciones al Artículo 115:

En la fracción I se adicionó una importante innovación, precisándose que el órgano competente para suspender a los Ayuntamientos, declarar que han desaparecido y privar del mandato a alguno de sus miembros ó renovarlo en él, es la Legislatura Local.

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica del Municipio como lo contempla la Fracción III antes de la reforma de 83, así como la facultad para expedir sus propias Leyes y Reglamentos conforme a las bases que fijen las Legislaturas Locales.

La fracción III sufrió una reforma al establecer y quedar definidos los servicios públicos que el Municipio podrá proporcionar con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario, así como el derecho de los Municipios de un mismo Estado de coordinarse y asociarse para una mayor eficacia en la prestación de sus servicios públicos.

En la fracción IV se reitera la libre administración ha

(15) Mario Moya Palencia, TEMAS CONSTITUCIONALES, UNAM, págs. 53 y 54.

cendaria de los municipios y se establece la asignación a éstos de los impuestos derivados de la propiedad inmobiliaria, así como su división, fraccionamiento, consolidación, traslación y mejora, y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

En la fracción V se faculta a los municipios a participar desde la formulación hasta la administración de los planes de desarrollo urbano, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, vigilar y controlar la utilización del suelo, en la regularización de la tierra urbana, así como otorgar licencias y permisos para construcciones.

Asimismo se adicionaron las fracciones VI; VII; VIII; IX y X.

En la fracción VI se reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas.

La fracción VII consignó la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los 3 núcleos de gobierno.

En la fracción VIII se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, suprimiéndose el límite cuantitativo de habitantes que anteriormente se establecía.

En la fracción IX se dispuso que las relaciones entre el Municipio y sus trabajadores, al igual que sucede con el estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales con base en lo dispuesto en el

artículo 123 de la Constitución Federal.

En la fracción X se establece la facultad para que la -
federación y los estados, así como también los municipios,
puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, eje-
cución y operación de obras así como para la prestación efi-
caz de los servicios públicos.

Finalmente, el 17 de Marzo de 1987 se publicó en el -
Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se re-
formó el Art. 115 Constitucional en su fracción VIII y se de-
rogan las fracciones IX y X de este mismo ordenamiento.

En torno a esto cabe destacar que en el texto de las
fracciones I a VII no se observó cambio alguno, es decir, -
conservan el mismo contenido; en tanto que la fracción VIII
si fue reformada quedando en los siguientes términos:

Artículo 115, Fracción VIII.-

Las Leyes de los Estados introducirán el principio de
la representación proporcional en la elección de los Ayunta-
mientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre el Municipio y sus tra-
bajadores se regirán por las Leyes que expidan las Legistatu-
ras de los Estados, con base en lo dispuesto en el Artículo
123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Esta última reforma nos hace contemplar al municipio actual como
un nivel de la administración pública con vida propia debida-
mente configurado.

En la cuestión económico-fiscal, aquellos impuestos que buscan la consolidación de mayores servicios a la población deben ser administrados por el Municipio; en cambio, aquellos que buscan la distribución de la riqueza, los aplicados al trabajo, a la producción, el valor agregado y al consumo, deben ser administrados por el gobierno federal o por los estados, adecuándose a través de la Ley de Coordinación Fiscal vigente.

El impuesto predial es un ejemplo de la competencia fiscal que le corresponde al municipio, y es el punto de partida de un proceso de descentralización de competencia económica-fiscal que aún debe perfeccionarse.

El fortalecimiento municipal y la descentralización deben concebirse como una nueva etapa de la reforma política, como una ampliación de las capacidades y del poder del municipio y como un despliegue del ámbito de la democracia.

Se trata en última instancia, de devolver al ciudadano la posibilidad de determinar los destinos de su sociedad a partir de la comunidad más inmediata que es el Municipio.

Para elevar la participación se hace necesario descentralizar y redistribuir el poder político, económico y cultural, ya que mayor participación implica mayor actividad, mayor creación de riqueza y mayor prosperidad y bienestar general.

Fortalecer al Municipio significa elevar el nivel y calidad de vida de la población, perfeccionar su participación

democrática y abrirle mayores oportunidades de desarrollo, ta
rea en la que no solo interviene la propia comunidad, sino en
la que además ejercen sus competencias las autoridades estata
les y federales y en la que tienen interés y participación di
versa, la sociedad nacional en su conjunto, por otra parte,
fortalecer a las autoridades del municipio implica que tengan
un marco de competencia real y preciso; que se eliminen las
confusiones que los organismos crean frente al ejercicio del
poder público municipal y que se cuente con el apoyo y los
mecanismos que aseguren la movilización y solidaridad de la
comunidad en torno a sus funcionarios.

Por todo lo antes señalado podemos deducir que la refor
ma municipal se encuentra parcialmente establecida con clari-
dad y se hizo precisamente para fortalecer el régimen muni
cipal, desafortunadamente la idea de jerarquía y el incumpl-
miento del contenido de la reforma por parte de las esferas -
de gobierno federal y estatal, no han permitido el progreso y
el desarrollo de los municipios.

En realidad lo que se requiere es dar cumplimiento al
espíritu de libertad municipal por el que pugnaron y debatie
ron largamente los constituyentes de 1917.

Es indispensable que se considere al municipio como un
nivel más de la administración pública y no como una descen-
tralización administrativa del estado.

3.- Estructura y Operatividad de la Coordinación y Colaboración entre los niveles de la Administración Pública. (Federación, Estado y Municipio).

En la actualidad existen importantes y diversos mecanismos de fortalecimiento municipal derivados de la coordinación que se establece entre los tres niveles de la Administración Pública y que se da mediante la concertación de convenios, planes y programas de orden federal, estatal y municipal, mismos a los que no se ha dado aún la importancia en el manejo adecuado y la práctica que requieren.

El desarrollo de éstas y muchas otras acciones, son poco conocidas y manejadas hasta la fecha, tanto en el medio sociopolítico como en las Administraciones Municipales, y es debido fundamentalmente a la escasa asistencia técnica y capacitación de que adolecen una gran cantidad de ayuntamientos en todo el país, por lo tanto, su estudio y aplicación práctica requieren mayor profundidad en virtud de que se constituye como una base importante en el progreso y desarrollo de los municipios.

Las diversas formas de coordinación que se derivan de las relaciones administrativas entre los gobiernos Federal, Estatal y Municipal se encuentran encuadradas en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que tiene su origen en el Plan Nacional de Desarrollo 83-88, y reguladas por la Ley Na-

cional de Planeación.

Las bases de la coordinación se dan a través de órganos específicos, programas, convenios, planes para el desarrollo y otras modalidades.

La coordinación administrativa representa la fórmula para que, independientemente de competencias y jurisdicciones, los tres órdenes de gobierno racionalicen sus esfuerzos y aprovechen en forma óptima sus recursos para servir a la misma población.

Los órganos específicos son aquellos que se han constituido para realizar funciones en las que hay concurrencia de competencias como lo es el caso, entre otros, de las Comisiones Agrarias Mixtas, los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados, las Juntas Locales de Caminos, las Juntas Estatales de Electrificación y las Comisiones para la Administración y Operación de Sistemas de Agua Potable.

Los programas especiales se desarrollan mediante la estructuración de esquemas administrativos o financieros, en el caso de estos últimos se efectúan aportaciones económicas convenidas en modalidades bipartitas (Federación y Estado ó Estado y Municipio) y tripartitas (Federación-Estado y Municipio ó Federación-Estado y particulares).

Los convenios representan una concertación de voluntades entre los gobiernos federal, estatales y municipales, los

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Estados y la Federación así como los Estados y los Municipios han suscrito entre sí convenios para ejercer sus competencias concurrentes sobre: ejecución de obras, prestación de servicios, asistencia técnica y financiamiento.

En materia fiscal existe desde el año de 1953 experiencia en la celebración de convenios entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías de Finanzas ó Tesorerías Estatales en lo que se refiere a la administración de diversos impuestos; de la misma manera también existen convenios de adhesión en materia tributaria suscritos entre los gobiernos estatales y los municipales con respecto a la administración de impuestos y que se regulan a través de la Ley de Coordinación Fiscal.

También en esta materia existen otras modalidades de coordinación y apoyo entre los diferentes órganos de gobierno que tienen sin duda, una gran importancia como lo son por ejemplo el Fondo General de Participaciones; la Ley de Coordinación Fiscal a la que ya hemos hecho referencia y el Fondo de Fomento Municipal que empezó a funcionar a partir de 1981 y que está integrado por un porcentaje determinado de ingresos federales provenientes de la exportación del petróleo y sus derivados.

Por otra parte, en lo que a programas de financiamiento y apertura de créditos se refiere para la promoción y creación

de infraestructura básica, equipamiento urbano y mejoramiento en la prestación de los servicios públicos, tenemos al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), que es una institución nacional de crédito y un importante instrumento financiero del Gobierno Federal, a cuyo estudio nos avocaremos en su momento.

Ha resultado importante sin duda el establecimiento de las diversas formas de coordinación que existen entre los diferentes niveles de la Administración Pública, sin embargo considero que merece mayor importancia y atención conocer y estudiar la estructura y operatividad de la coordinación intergubernamental de mayor interés y efectividad hasta nuestros días y que tiene su fundamento en la Ley Nacional de Planeación y su origen en el Plan Nacional de Desarrollo.

La Planeación del Desarrollo Municipal como parte importante en el proceso de fortalecimiento municipal se creó a partir de 1983 con el propósito de apoyar a los Ayuntamientos en la instrumentación de la planeación a nivel municipal y propiciar un mejoramiento en las condiciones de vida de su comunidad, para así incorporar al Municipio al sistema nacional de planeación democrática.

La Planeación del Desarrollo Municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a preveer y

de infraestructura básica, equipamiento urbano y mejoramiento en la prestación de los servicios públicos, tenemos al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), que es una institución nacional de crédito y un importante instrumento financiero del Gobierno Federal, a cuyo estudio nos avocaremos en su momento.

Ha resultado importante sin duda el establecimiento de las diversas formas de coordinación que existen entre los diferentes niveles de la Administración Pública, sin embargo considero que merece mayor importancia y atención conocer y estudiar la estructura y operatividad de la coordinación intergubernamental de mayor interés y efectividad hasta nuestros días y que tiene su fundamento en la Ley Nacional de Planeación y su origen en el Plan Nacional de Desarrollo.

La Planeación del Desarrollo Municipal como parte importante en el proceso de fortalecimiento municipal se creó a partir de 1983 con el propósito de apoyar a los Ayuntamientos en la instrumentación de la planeación a nivel municipal y propiciar un mejoramiento en las condiciones de vida de su comunidad, para así incorporar al Municipio al sistema nacional de planeación democrática.

La Planeación del Desarrollo Municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a preveer y

adaptan armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son: educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios públicos y mejoramiento de las comunidades rurales.

La planeación constituye uno de los principales instrumentos que deben utilizar los Ayuntamientos para dirigir el destino de sus comunidades y lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos disponibles, ya que es sólo a través de ésta como los municipios podrán mejorar sus sistemas operativos y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatales transfieren para su desarrollo.

La planeación establece como propósitos cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas cuya vigencia y característica se definen a través de la Ley Nacional de Planeación.

La Ley Nacional de Planeación es el ordenamiento jurídico que establece y señala el marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación necesaria entre la federación y los estados, incluyendo a los municipios y la concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, es el conjunto de relaciones funcionales que se establecen entre -

las dependencias y entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y las organizaciones de los diversos grupos de los sectores social y privado de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que permite hacer congruentes las acciones del sector público, - crear el marco para inducir y concertar las acciones de los sectores privado y social y coordinar las de los tres niveles de gobierno, es el esfuerzo de la voluntad política del Estado Mexicano y un esfuerzo de la participación social, materializado en las consultas populares previas a su redacción.

También forman parte de la Planeación del Desarrollo Municipal, el Sistema Estatal de Planeación Democrática, con su respectivo Plan Estatal de Desarrollo y su Ley Estatal de Planeación como ordenamiento normativo del Sistema y la formulación de un Plan Municipal de Desarrollo por parte de los Ayuntamientos, cuyos objetivos y estructuración deben ser similares y congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo.

Dicho en otros términos, así como la Ley Nacional de Planeación detalla las relaciones de coordinación entre el Gobierno federal y el estatal, los Estados por su parte han incorporado también en sus constituciones las normas donde involucran en la vertiente de coordinación a sus respectivos municipios.

El fundamento jurídico constitucional más importante por cuanto hace a la concertación de acciones entre los tres niveles de gobierno, para el logro equitativo del desarrollo económico y social, así como en materia de planeación, lo encontramos particularmente, en los artículos 25 y 26 constitucionales.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 22 faculta al Presidente de la República para que a través de sus dependencias y organismos, celebre convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y los casos necesarios con los municipios, a fin de favorecer el desarrollo integral de los propios Estados.

De este Ordenamiento nacieron lo que hoy conocemos como Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), que en su momento analizaremos.

De esta manera podemos establecer que el proceso de la planeación del desarrollo municipal involucra la participación de los gobiernos federal, estatales y municipales, para lo cual existe instrumentos de coordinación cuya aplicación es general y que son los siguientes:

- Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES)
- Convenio Único de Desarrollo. (CUD)
- Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. (COPLADEMUNI)

- *Convenio de Coordinación Estado-Municipio.*

Los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados. (COPLADES) son organismos públicos descentralizados del Gobierno Estatal, creados por el Gobierno Federal y que se dá particularmente en los niveles de gobierno federal y estatales, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio que tienen como funciones básicas las siguientes:

- *Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación.*
- *Elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo.*
- *Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.*
- *Evaluar los programas y acciones concertadas entre la Federación y el Estado.*

Los COPLADES, se integran por: un presidente, que es el Gobernador de cada Estado; un coordinador, que es un funcionario estatal nombrado por el Gobernador; un secretario técnico que es el delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el Estado; la Asamblea Plenaria que está formada por todos los miembros del Comité y presidida por el Gobernador; la Comisión Permanente constituida por los titulares de las dependencias federales y representantes de los organismos públi-

cos federales que operan en la entidad, presidentes municipales representantes de los sectores social y privado, el senador y los diputados locales; los sub-comités sectoriales, regionales y especiales integrados por los representantes de las dependencias estatales y federales y por los sectores social y privado; los sub-comités de Planeación para el Desarrollo Regional y los grupos de trabajo, creados por la Asamblea Plenaria para definir los propósitos objetivos y metas de los planes y programas de desarrollo.

El origen de los COPLADES data del año de 1971, que entonces funcionaba bajo la denominación de COPRODES, (Comités Promotores del Desarrollo Económico) y que a partir de 1981 fueron transformados en lo que actualmente conocemos como COPLADES, esto se debió fundamentalmente a la falta de claridad jurídica de los Comités, a la falta de reglamentos internos, y a la carencia de planes de trabajo e informes periódicos de sus actividades.

Subsecuentemente la nula participación de la delegación regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como el desconocimiento de sus objetivos y funciones acabaron con la existencia de estos Comités.

En términos generales podemos decir que los COPLADES son la resultante de la integración coordinada del Sector Público Federal con los Estados para instrumentar la planeación,

programación y presupuestación de los objetivos y metas del desarrollo de los Estados, consolidando así el sistema nacional de planeación mediante la articulación de los planes y programas de los tres órdenes de gobierno; es asimismo un instrumento que propicia la participación democrática, al otorgarle a las regiones y a los municipios de los estados, un mecanismo de negociación y concertación de acciones.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD), constituye un instrumento jurídico administrativo que fortalece el pacto federal y con el cual se persigue lograr la congruencia en los esfuerzos y acciones de los gobiernos federal, estatales y municipales, para atender con eficiencia y prontitud las necesidades regionales y locales y promover el desarrollo regional.

En el marco del sistema nacional de planeación democrática, el Plan Nacional de Desarrollo establece que la vertiente de coordinación entre la federación y los estados, se llevará a cabo a través del CUD.

El CUD constituye un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y el de los estados, por medio del cual se concertan compromisos jurídicos, financieros y programáticos para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo.

Este Convenio contiene diversos programas, mediante los

cuales la federación transfiere a Estados y Municipios recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres órdenes de gobierno.

El antecedente de este Convenio lo encontramos en el CUC (Convenio Unico de Coordinación) que se publicó a fines de 1976 y comenzó a operar en 1977, y surgió a partir de la necesidad de formalizar las relaciones intergubernamentales de manera coherente y global, ya que anteriormente se daban éstas de manera informal y aislada.

Es hasta 1983 cuando se sustituye el CUC por el CUD, - constituyéndose este último en la vía fundamental de coordinación entre los planes de desarrollo, federal y estatales, en sus aspectos regionales y sectoriales.

A través del CUD se establecen y fijan compromisos y programas específicos de acción con partida entre los tres órdenes de gobierno, que se traducen en realizaciones concretas que permiten el mejoramiento de la infraestructura y de las condiciones de vida de la población de las diversas zonas y regiones geográficas, a la vez de incrementar paulatinamente la capacidad administrativa, financiera y técnica de las respectivas competencias de gobierno, principalmente de la estatal y municipal.

El CUD prevé la creación de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, cuyas características, estructuras y funciones, son afines a las del COPLADE.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, (COPLADEMUM) es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por Decreto - del Ejecutivo de los Estados, o Ley del Congreso Local, a iniciativa de los Ayuntamientos; encargados de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, en los términos de una adecuada coordinación y conjunción de esfuerzos que para dicho propósito realizan los gobiernos federal y estatales en los Municipios.

En las Leyes Orgánicas Municipales de los diversos Estados de nuestra República, se prevé la creación de este organismo, facultando a los Ayuntamientos para desarrollar las tareas de la planeación del desarrollo municipal.

El COPLADEMUM está integrado: por un presidente que es el mismo Presidente Municipal; un coordinador que es designado por el Presidente Municipal; un secretario técnico que es el coordinador del COPLADE del Estado correspondiente; los representantes del Estado que desempeñan funciones en el Municipio; los titulares de las dependencias del Municipio; los titulares de las comisiones, comités, asociaciones de los sectores público, social y privado; el personal técnico y especia-

ligado de los gobiernos federal, estatal y municipales que se comisione para el COPLADEMUM; el senador y el diputado local y los síndicos y los regidores.

Estos son los principales integrantes del COPLADEMUM; no obstante, el Presidente Municipal puede invitar expresamente a los representantes de organizaciones mayonitarias de trabajadores, empresarios, sociedades, cooperativas y universidades que funcionen en el Municipio.

El COPLADEMUM es el foro de consulta municipal donde se analizan las necesidades del Municipio, para ordenarlas en el plan de desarrollo municipal. También este comité cumple con la función de proponer al Ejecutivo Estatal programas, acciones, inversiones y financiamientos para las tareas del desarrollo municipal.

Estos Comités permiten avanzar en el proceso de descentralización de los recursos federales y estatales hacia los municipios, cuyo ámbito es la base del progreso y desarrollo del país.

El Convenio de Coordinación Estado-Municipio es otra modalidad contemplada dentro de la coordinación intergubernamental, y en la que los Estados y sus respectivos municipios participan en el desarrollo de acciones conjuntas en beneficio del desarrollo nacional, todo ello dentro del sistema nacio-

nal de planeación democrática.

Este Convenio es celebrado por el gobierno de los Estados con los Municipios para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en pro de estos mismos.

Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada, atendiendo entre otros los siguientes aspectos:

- Programas de Inversión y gasto estatal a favor del Municipio.
- Promoción y fomento económico.
- Coordinación y asesoría hacendaria.
- Administración de obras y servicios públicos.
- Adquisición y suministro de bienes municipales.

Los Convenios de Coordinación Estado-Municipio son los instrumentos operativos de la planeación municipal y representan una figura novedosa para la colaboración entre el Estado y Municipio.

En la actualidad, los municipios que han alcanzado un grado de desarrollo avanzado en términos fundamentalmente económicos y administrativos, han integrado a su organización unidades de programación y planeación.

En realidad han sido muy pocas las administraciones municipales que han incorporado estas funciones a sus tareas -sustantivas, y podría afirmarse que sólo algunos municipios -metropolitanos y uno que otro de tipología urbana lo han hecho.

Sin embargo, por las tendencias del gobierno federal y las consecuentes acciones de los gobiernos estatales en materia de planeación, así como por la importancia que han venido asumiendo los diferentes mecanismos e instrumentos, resulta básica e importantísima la difusión de estas tareas en el ámbito municipal a efecto de hacer participar al gobierno municipal en el proceso de planeación y de esta manera mejorar sus condiciones de vida en el contexto social, económico, financiero y administrativo.

Abandonando el contexto de la Planeación a que hemos venido aludiendo, pero sin salirnos de la directriz que hemos marcado en torno a los programas de coordinación y apoyo en el proceso de fortalecimiento municipal, mencionamos dentro de este mismo punto la gran importancia que tiene el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) en el financiamiento y apertura de crédito a los municipios para la creación de infraestructura y equipamiento urbano.

Esta Institución Nacional de Crédito fue creada por el gobierno federal y forma parte de la banca oficial del país desde el mes de Febrero de 1933 para satisfacer las necesidades en materia de obras y servicios públicos, tanto municipales como estatales.

El Banco está capacitado para otorgar préstamos exclusi

vamente para obras y servicios públicos que puedan producir por sí mismos los ingresos suficientes que permitan su total recuperación, estas inversiones no deben gravitar sobre la economía de los gobiernos municipales que las realicen.

Puede conceder financiamientos que se destinen a las obras de introducción, ampliación o mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado, a la construcción de mercados públicos y de rastros municipales, a las obras de pavimentación y urbanización en general, a la edificación de centrales camioneras, a la construcción de panteones, a la realización de obras de alumbrado público y construcción de estacionamientos públicos.

Todos los créditos concedidos a los Ayuntamientos para la realización de las obras y servicios públicos deberán estar garantizados mediante la constitución del Gobierno del Estado deudor solidario del Ayuntamiento acreditado, comprometiéndolo en garantía sus participaciones en impuestos federales, previa aprobación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Banco en ningún caso ejecuta las obras, ya que su función consiste en otorgar el financiamiento necesario para llevarlas a cabo, y es el acreditado quien contrata directamente las obras y lógicamente quien las realiza.

El importe total del crédito no se entrega al acreditado en una sola exhibición, sino que se le va cubriendo en la

medida en que avanza en la ejecución de las obras, o sea, a través de estimaciones de obra ejecutada, que se elaboran en períodos de veinte ó treinta días de trabajo y se presentan en las oficinas centrales del Banco para su liquidación, debiendo suscribirlas la compañía constructora, el acreditado y el supervisor del Banco; además el anticipo que se proporcione a la compañía constructora no podrá exceder en ningún caso del 25% del importe total del crédito.

Los Municipios también deben saber que existe un organismo financiero llamado Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal, manejado por BANOBRAS, que proporciona créditos en condiciones sumamente ventajosas para dotar a los Ayuntamientos del país de los más indispensables servicios cuando dichas municipalidades carecen de capacidad económica suficiente para cubrir las tasas de interés normales que el Banco aplica.

Los tipos de interés que rigen en este organismo van del 2% al 4% anual, y el plazo de amortización se concede hasta 30 años, lo que supone condiciones extraordinarias para el acreditado.

A pesar de que esta institución cuenta ya con 53 años de existencia, la participación de los diversos municipios de la República en programas y convenios de orden financiero ha sido deficiente; para ello es necesario que exista una mayor

difusión en torno a los programas con que cuenta el BANOBRAS.

De la misma manera se hace necesario que los municipios se organicen debidamente modernizando sus estructuras y capacidad administrativa, todo ello dependerá en mucho de la capacitación y asistencia técnica que se dé a los funcionarios y personal del que disponen a través de las dependencias estatales de apoyo a los municipios que ya existen.

4.- El Municipio Libre y la Descentralización Administrativa.

Etimológicamente descentralizar significa sacar algo del centro; desde un punto de vista técnico-administrativo, se entiende por descentralización, el esfuerzo de delegar en forma gradual toda la autoridad de un órgano o unidad administrativa de jerarquía superior hacia otra(s) de menor rango.

La descentralización tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que un solo órgano lleve todas las funciones administrativas, es decir, de la centralización.

De acuerdo con la tesis administrativa de la descentralización municipal existen tres formas de organización administrativa que son:

- La Centralización Administrativa.
- La Desconcentración Administrativa.
- La Descentralización Administrativa.

La Centralización Administrativa consiste en la situación de dependencia de los diversos niveles en que se encuentran colocados los órganos administrativos.

La Desconcentración Administrativa consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión.

La Descentralización Administrativa es una forma de organización mediante la cual se crean organismos independientes con personalidad jurídica, administración y recursos propios, con el objeto de cumplir una función específica o de actuar en un territorio determinado, es decir, por región o por servicio.

Tanto Gabino Fraga como Andrés Serra Rojas ubican al municipio dentro de la descentralización administrativa por región, y al respecto señalan que este tipo de administración Pública consiste en acercar la toma de decisiones de gobierno a los lugares mismos donde se genera la demanda política, de este modo, el Estado ha creado de manera formal en su Constitución Federal un tercer ámbito de gobierno denominado Municipio.

Para el maestro Gabino Fraga la "Descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que

correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. (16)

Esta concepción del municipio ha llevado a la doctrina clásica a señalar como caracteres de la descentralización por región, cuyo tipo más importante lo constituye la organización municipal, los cuatro siguientes:

- La existencia de una personalidad jurídica.
- La Concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad.
- La creación de un patrimonio cuyo titular es la persona moral.
- La existencia de uno o varios órganos de representación de la personalidad.

En consecuencia, para Frago la descentralización por región que corresponde a la esfera municipal se refiere exclusivamente al orden administrativo y no a la organización política o a los actos de gobierno municipales.

Andrés Serra Rojas por su parte señala que la descentralización por región implica un sistema mixto de gobierno, administrativo y político, que organiza una entidad autónoma en relación directa a cierto límite de necesidades municipales,

(16) Mario Moya Palencia. Op. Cit., Pág. 46.

bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional y determinadas necesidades colectivas relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y estatales. (17)

Para los autores que apoyan esta postura la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y una realización más adecuada de las atribuciones que corresponden al Estado.

Como afirma Haoriou "La descentralización administrativa constituye el contrapeso de la centralización y tiende a restituir a la nación los órganos de la administración local, creando centros de administración pública autónomos, donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción geográfica, quienes participan dentro del Poder Ejecutivo. (18)

En razón a las consideraciones anteriores podemos decir que no es posible considerar al Municipio como una descentrali

(17) Ibidem.

(18) Mauricio Haoriou, citado por Serra Rojas, Op. Cit. Pág. 509.

zación administrativa del Estado, sino por el contrario la realidad sociopolítica y jurídica que vive actualmente a partir de la reforma nos obliga a considerarlo como un nivel más de la Administración Pública con autonomía propia, sobre todo si partimos de la consideración jurídica que le atribuye el artículo 115 de nuestra Constitución Federal al señalarlo como Municipio Libre.

El argumento más importante para sostener la existencia del municipio como un nivel propio de autogobierno se desprende de la esencia misma del artículo 115 constitucional, al establecer, como principios fundamentales:

- La libertad ó autonomía municipal.
- El principio de la autoridad municipal.
- La personalidad jurídica del municipio.
- La libre administración de la hacienda municipal.
- La participación en la política de asentamientos humanos.

Sin embargo, el problema radica esencialmente en el hecho de que la mayoría de las constituciones y leyes locales, no han reglamentado el régimen municipal con el mismo espíritu abierto y autonomista del artículo 115 de nuestra Constitución, por el contrario, han procurado establecer medidas de subordinación jurídica del municipio al Estado, en grado mayor o me-

nor, y en campos en que francamente se vulnera la libertad municipal.

Estamos de acuerdo en que no puede concebirse la autonomía municipal de tal manera que coloque a los Ayuntamientos al margen del orden jurídico nacional ni por encima de la Federación o del Estado, sin embargo estimamos que todavía falta mucho por hacer en México para dignificar el papel de los municipios y reconocerles en lo normativo y en lo fáctico su ámbito propio de acción; más que un criterio de sujeción o su prelación, debe existir el criterio de coordinación.

C A P Í T U L O V

EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO, COMO ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO Y PROGRESO DE SUS MUNICIPIOS.

- 1.- *Sinópsis Histórica del origen y evolución del Estado de México.*
- 2.- *La autonomía Municipal en el Constituyente de 1917 y Tesis vigentes que definen su naturaleza.*
- 3.- *La Autonomía Municipal como principio de referencia de aplicación estricta en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.*
- 4.- *Situación actual de los Municipios del Estado de México.*
- 5.- *Análisis sobre la existencia de la Autonomía en los Municipios del Estado de México.*

CAPITULO V

EL PRINCIPIO DE AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO, COMO ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO Y PROGRESO DE SUS MUNICIPIOS.

1.- Sinopsis Histórica del origen y evolución del Estado de México.

La ciudad de México, conocida en la época prehispánica como la gran Tenochtitlán, fue la capital de la Nueva España y del Arzobispado de México, en 1786 el rey Carlos III expidió en Madrid la Real ordenanza para dividir el reino de la Nueva España en doce Intendencias y una de ellas fue la de México, constituida con el territorio actual de los Estados de Querétaro, Morelos, Hidalgo, la mayor parte del de Guerrero y el Distrito de Calpulalpan, que hoy pertenece a Tlaxcala.

Después de haberse consumado la Independencia Nacional Agustín de Iturbide intentó establecer una monarquía constitucional, desvirtuando las generosas ideas de redención social proclamadas originalmente por la insurgencia. Un año después ordenó la disolución del Congreso Constituyente para más tarde integrar una Junta Instituyente que él mismo controló, esto ocasionó el levantamiento en armas de los antiguos insurgentes.

En Julio de 1787 se expidió una circular mediante la

cual el rey de España Carlos III dispone que se establezcan Intendentes de Ejército y Provincia bajo las reglas establecidas por la Real Ordenanza de 1786.

En 1790-1792 fue elaborado el padrón general de los habitantes de San Cristóbal Ecatepec; en Marzo de 1809 se expide el documento que contiene el reglamento formado por los ministros de la Tesorería General y Real Hacienda sobre los bienes de comunidades de la jurisdicción de Temascaltepec y Sultepec.

En Julio de 1822 entra en vigor el Bando del jefe político interno de la Provincia de México, Luis Quintana, mediante el cual dá a conocer el nombramiento de José Joaquín Herrera, como presidente del Congreso Constituyente de México, así como del vicepresidente y de los secretarios del mismo; y por último en Febrero de 1824 se expide el Bando del jefe político de la provincia de México, Melchor Múzquiz, mediante el cual informa que el Congreso Constituyente Mexicano ha decretado el Acta Constitutiva de la Federación.

Restablecida la paz social, la primera ley fundamental del México Independiente fue el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, expedida el 31 de Enero de 1824. En ella se reconoce a los Estados ó antiguas intendencias como partes integrantes de la República.

Acatando las disposiciones federales, el Congreso del

Estado de México declaró estar legitimamente instalado el 2 - de Marzo de 1824, y por consiguiente inició de inmediato sus labores y de esta manera surgió a la vida institucional el Estado de México.

El territorio con el que nació esta Entidad se aproximaba a los 120,800 kilómetros cuadrados.

Los Supremos Poderes del Estado residieron originalmente en la ciudad de México, en el antiguo edificio de la Inquisición ubicado en la Plaza de Santo Domingo.

El Constituyente nombró como gobernador a Manuel Gómez Pedraza pero no tomó posesión del cargo; de hecho el primer gobernador fue Melchor Múzquiz, posteriormente se hizo cargo del gobierno el liberal Lorenzo de Zavala.

Durante el año de 1824 se suscitaron acontecimientos importantes: en el mes de Febrero se expidió el documento que contiene el acuerdo tomado por la diputación provincial de México referente al ceremonial que se llevó a cabo con motivo de la instalación del Congreso Constituyente del Estado de México.

En el mes de Marzo, aparece el Bando mediante el cual Melchor Múzquiz, jefe político interino de la provincia de México, da a conocer el decreto expedido por el Congreso Local en el que se nombra gobernador de la Entidad a Manuel Gómez Pedraza, teniente gobernador a Melchor Múzquiz y consejeros a José Alegria, Francisco Nava, Mariano Esteva y Pedro Vardugo;

dos días después Melchor Múzquiz envía oficio al Congreso Constituyente de la misma entidad en respuesta al decreto expedido para la organización provisional del gobierno interior del Estado.

Posteriormente aparece el libro de actas del Consejo del Estado Libre de México y un documento importante en el cual el Congreso Constituyente solicita a Melchor Múzquiz el local de la Inquisición para llevar a cabo las sesiones; el 12 de Abril se dá a conocer el Acta de la sesión secreta, en la cual la comisión especial de Secretarios del Congreso Constituyente del Estado discutió la aceptación o rechazo de la renuncia de Manuel Gómez Pedraza a la gubernatura estatal, y el 20 de Septiembre de ese mismo año aparece el Bando en el cual Melchor Múzquiz, teniente gobernador del Estado de México, dá a conocer su nombramiento como gobernador de la Entidad, decretado por el Congreso Constituyente ante la renuncia de Manuel Gómez Pedraza.

En 1825, Melchor Múzquiz ya como gobernador del Estado de México comunica por Bando el decreto emitido por el Congreso Constituyente donde se otorga al gobernador la exclusividad para nombrar a los funcionarios, y posteriormente muestra a la organización de la Secretaría del Congreso Constituyente.

El 9 de Marzo de 1827, Melchor Múzquiz comunica por Bando su renuncia como gobernador, aprobada por el Congreso, y ha

ce saber que Lorenzo Zavala será el encargado de sustituirlo; y en 1830 el Congreso Estatal expide un decreto por el cual se informa que Melchor Múzquiz ha sido nombrado Gobernador - Constitucional para el cuatrienio que iniciara en 1831.

Durante sus 162 años de vida institucional el Estado de México ha tenido varias capitales, entre ellas algunas de tipo circunstancial: la primera fue la ciudad de México, donde residieron originalmente los Poderes del Estado desde el 2 de Marzo de 1824 hasta el 14 de Febrero de 1827.

Al día siguiente de esta última fecha mencionada, los Poderes del Estado fueron trasladados a Texcoco, donde se juró la primera Constitución Política de la Entidad; más tarde, el 23 de Agosto del mismo año San Agustín de las Cuevas se convirtió en la tercera capital, un mes más tarde dicha población alcanzó el título de ciudad y se le nombró Tlalpan.

Fue hasta Julio de 1830 cuando se establecieron los Poderes del Estado en la ciudad de Toluca. Siendo Gobernador Lorenzo de Zavala, se levantaron en armas el coronel Antonio Escalada e Ignacio Pliego y tomaron la ciudad de Toluca, por tal motivo la ciudad de Lerma dió alojamiento a los Poderes del Estado en 1833, convirtiéndose momentáneamente en capital de nuestra entidad.

Posteriormente durante la invasión norteamericana, los

Poderes del Estado fueron llevados a Sultepec donde se desconoció como gobernador a Francisco Modesto, más tarde Metepec sería capital del Estado y se nombró como gobernador a Mariano Anizcorreta.

Finalmente en Febrero de 1948 Toluca volvió a ser la capital del Estado de México.

Al momento de erigirse el Estado de México como Entidad Federativa contaba con una extensión territorial de 120,000 kilómetros cuadrados, bajo su jurisdicción se encontraban el actual Distrito Federal, los Estados de Hidalgo y Morelos, una buena porción del de Guerrero, así como el distrito de Calpulalpan, que hoy pertenece a Tlaxcala.

El 18 de Noviembre de 1824 se decretó que la ciudad de México serviría de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y que su distrito quedaría comprendido en la Plaza Mayor de dicha ciudad en un radio de dos leguas; de esta manera el Estado de México perdía una pequeña porción que con los años se haría mayor.

En Abril de 1825 Melchor Múzquiz gobernador del Estado da a conocer el decreto por el cual quedan extinguidos los partidos de Coyoacán, Coatepec, Chalco, Lerma, Mexicaltzingo, Metepec, Otumba, Xochimilco, Ecatepec, Tetepango y Zempoala. En Mayo de ese mismo año el Congreso Estatal hace una exposición a la Cámara de Diputados de la Federación para que se le resti

tuya su capital y territorio que fue designado para la formación del Distrito Federal.

En Junio de 1827 se dá a conocer un comunicado en el que se señala la formulación de un plan para dividir el Estado de México. En 1833 el prefecto de Taxco Francisco Ocampo envía una circular al gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala, mediante la cual informa que en los pueblos de Tixtla y Chilapa se forma un plan para dividir al Estado, - siendo apoyados por la prefectura de Acapulco y Cuernavaca.

El 18 de Mayo de 1849 Francisco de Borja Olmedo, gobernador interino del Estado de México, informa mediante Bando la erección de un nuevo Estado con el nombre de Guerrero compuesto por los Distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco, Tlapa y Coyuca.

Con la erección de este nuevo Estado, nuestra Entidad perdió los distritos de Taxco, Chilapa y Acapulco.

En Noviembre de 1855 Coyoacán, San Angel, Tacubaya y Xochimilco se adhieren al Distrito Federal.

El 16 de Enero de 1869 el Congreso de la Unión decretó la erección del Estado de Hidalgo, compuesto por los distritos de Actopan, Apam, Huascazaloya, Huejutla, Huichapan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacualpan y Zimapán, que pertenecían al Estado de México; poco después, el 7 de Abril del mismo año en condiciones semejantes se creó el Est

do de Morelos con los distritos de Cuernavaca, Cuautla, Jonaca tepec, Tetecala y Yautepec.

Finalmente, por decretos de 16 de Octubre de 1874 el Estado de México perdió el distrito de Calpulalpan, el que se incorporó a Tlaxcala.

A lo largo de la historia del Estado de México encontramos que ha tenido cuatro constituciones que han normado su trayectoria.

Es importante establecer que el documento que sirvió de antecedente a la primera Constitución Local fue la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Interior del Estado Libre Independiente y Soberano de México. ⁽¹⁹⁾

Siendo gobernador Melchor Múzquiz y Presidente del Constituyente Estatal José María Luis Mora se juró la primera Constitución Local en la ciudad de Tezcoco el 14 de Febrero de - 1827.

En 1855 siendo gobernador el general Plutarco González fue emitido por el Consejo de Gobierno, conforme al Artículo 4o. del Plan de Ayala, un estatuto provisional para el Gobierno interior del Estado.

(19) GENESIS Y EVOLUCION DEL EDO. DE MEXICO; Edit. Coordinación General de comunicación Social del Gob. del Edo. de Méx., Palacio de Gob., Marzo 1986, Págs. 20 y 24.

La segunda Constitución del Estado se juró el 12 de Octubre de 1861, siendo Presidente del Congreso Leocadio López y gobernador del Estado Felipe B. Berriozabal, con esta Constitución quedó remarcado el triunfo de la reforma a nivel local y con ella se consolidó el sistema federal.

El 14 de Octubre de 1870, siendo gobernador Mariano Riva Palacio, se aprobó una nueva Constitución que fue publicada el 10. de Diciembre del mismo año, en ella destacó la labor legislativa de Manuel Alas.

Al concluir la Revolución Mexicana, el 31 de Octubre de 1917, el gobernador Agustín Millán juró la Constitución que actualmente nos rige y fue publicada el 8 de Noviembre del mismo año.

El Estado de México, localizado en la meseta central del territorio nacional cuenta actualmente con una superficie de 22,499.95 Km.², que representa el 1.15% del total de la superficie del país.

El Estado de México está integrado por 121 municipios, agrupados en ocho regiones: I. Toluca, II. Zumpango, III. Texcoco, IV. Tejupilco, V. Atlacomulco, VI. Coatepec Harinas, VII Valle de Bravo, VIII. Jilotepec.

Los municipios más extensos son: Tejupilco, San Felipe del Progreso, Tlatlaya, Amatepec y Jilotepec; y los más pobla-

dos: Nezahualcóyotl, Ecatepec, Tlalnepantla, Naucalpan y Toluca.

Los fenómenos demográficos que han ocurrido en los últimos años en la República Mexicana son característicos del modelo de desarrollo seguido por el país, el Estado de México comparte con el Distrito Federal la mayor concentración de población del país y sus problemas, cuya solución depende en gran medida de una política demográfica nacional estrechamente vinculada a los objetivos del desarrollo.

El último censo de población levantado el 4 de Julio de 1980 registró en el Estado de México 7 564 335 habitantes, que representaba entonces el 11.3% del total nacional, era superado únicamente por el Distrito Federal, sin embargo actualmente es ya la entidad más poblada del país.

En el ámbito de la divulgación de las características demográficas estatales, el Consejo Nacional de Población junto con el Sistema Estatal de Información del Gobierno del Estado de México, han elaborado un Breviario Demográfico donde se resumen las principales características demográficas y socioeconómicas de la entidad.

El desarrollo socioeconómico del Estado de México requiere de la proyección de su creciente población para estimar la cantidad y ubicación de los bienes y servicios a incorporar en un futuro.

Económicamente, la población del Estado depende de 2.4 millones de trabajadores, en consecuencia, uno de cada tres habitantes desarrolla una actividad productiva; de ellos el 15.3% labora en el sector primario, es decir, la población económicamente activa dedicada a la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, el 27.3% en el sector secundario, es decir, la población dedicada a la industria extractiva, de transformación, construcción y energéticos, y el 30.2% en el sector terciario, es decir, la población dedicada al comercio comunicaciones y transportes y al gobierno.

La población actual del Estado de México cuenta en un 80% con energía eléctrica, agua y drenaje; en el área educativa de la población de 15 años y más, el 87% es analfabeta; en salud, cuenta con 963 unidades atendidas por 6,186 médicos.

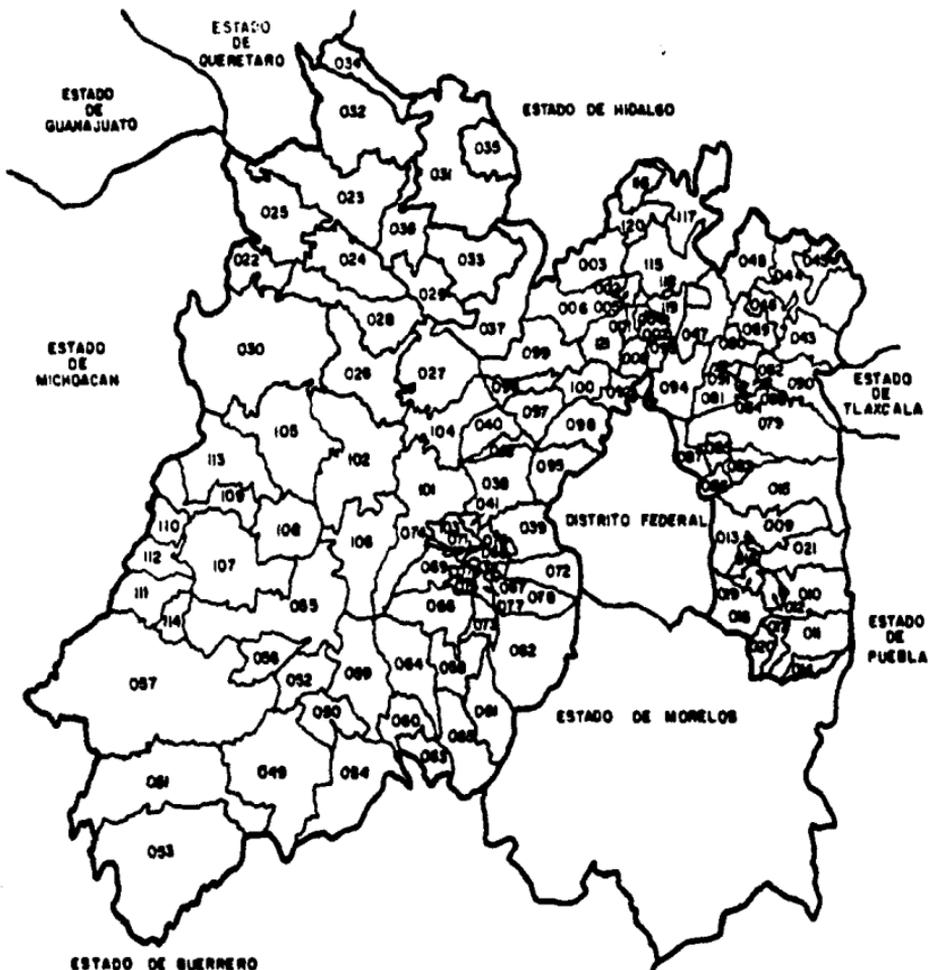
El análisis de la dinámica demográfica de la entidad permitió estimar las cifras proyectadas de la población total:

PROYECCIONES DE POBLACION (1984-2000)

AÑO	POBLACION TOTAL
1984	9 994 241
1985	10 599 640
1986	11 208 320
1987	11 820 254
1988	12 446 846
1989	13 081 635
1990	13 731 469
1995	17 224 109
2000	20 835 341

FUENTE: Estimaciones del Sistema Estatal de Información y del Consejo Nacional de Población.

DIVISION MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO 1980



FUENTE: Sistema Estatal de Información, Superficies de Divisiones Políticas del Estado de México, Gobierno del Estado de México, IOTU SA, Mex., 1984.

CLAVE	MUNICIPIO	CLAVE	MUNICIPIO
001	Cuautitlán	031	Jilotepec
002	Coyotepec	032	Aculco
003	Huehuetoca	033	Chapa de Mota
004	Melchor Ocampo	034	Polotitlán
005	Teoloyucan	035	Soyaniquilpan
006	Tepotzotlán	036	Timilpan
007	Tultepec	037	Villa del Carbón
008	Tultitlán	038	Lerma
009	Chalco	039	Ocoyoacac
010	Ameameca	040	Otzolotepec
011	Atlautla	041	San Mateo Atenco
012	Ayapango	042	Xonacatlán
013	Cocotitlán	043	Otumba
014	Ecatzingo	044	Axapusco
015	Ixtapaluca	045	Nopaltepec
016	Juchitepec	046	San Martín de las Pirámides
017	Ozumba	047	Tecámac
018	Temamatla	048	Temascalapa
019	Tenango del Aire	049	Sultepec
020	Tepetlixpa	050	Almoloja de Alquisiras
021	Tlalmanalco	051	Amatepec
022	El Oro	052	Texcaltitlán
023	Acambay	053	Tlatlaya
024	Atlacomulco	054	Zacualpan
025	Temascalcingo	055	Temascaltepec
026	Ixtlahuaca	056	San Simón de Guerrero
027	Jiquipilco	057	Tejupilco
028	Jocotitlán	058	Tenancingo
029	Horelos	059	Coatepec Harinas
030	San Felipe del Progreso	060	Ixtapan de la Sal

CLAVE	MUNICIPIO	CLAVE	MUNICIPIO
061	Malinalco	091	Tezoyuca
062	Ocuilan	092	Tlalnepantla
063	Tonatico	093	Coacalco
064	Villa Guerrero	094	Ecatepec
065	Zumpahuacán	095	Huixquilucan
066	Tenango del Valle	096	Isidro Fabela
067	Almoleya del Río	097	Jilotzingo
068	Atizapán	098	Naucalpan
069	Calimaya	099	Nicolás Romero
070	Capulhuac	100	Atizapán de Zaragoza
071	Chapultepec	101	Toluca
072	Jalatlaco	102	Almoleya de Juárez
073	Jocúcingo	103	Metepec
074	Mexicalcingo	104	Temoaya
075	Rayón	105	Villa Victoria
076	San Antonio la Isla	106	Zinacantepec
077	Texcalyacac	107	Valle de Bravo
078	Tiangüistenco	108	Amanalco
079	Texcoco	109	Donato Guerra
080	Acolman	110	Ixtapan del Oro
081	Atenco	111	Otzoloapan
082	Chiautla	112	Santo Tomás
083	Chicoloapan	113	Villa de Allende
084	Chiconcuac	114	Zacazonapan
085	Chimalhuacán	115	Zumpango
086	La Paz	116	Apaxco
087	Nezahualcóyotl	117	Hueyoxtla
088	Papalotla	118	Jaltenco
089	Teotihuacan	119	Nextlalpan
090	Tepetlaoxtoc	120	Tequixquiac
		121	Cuautitlán Izcalli

2.- *la Autonomía Municipal en el Constituyente de 1917, y Tesis vigentes que definen su naturaleza.*

La Autonomía Municipal ha sido sin duda, a través de la historia del Municipio mexicano, una pugna constante que ha consistido precisamente en permitir que los Municipios logren realmente auténtica libertad tanto en lo económico como en lo político, administrativo, financiero, etc., y de esta manera resuelvan los graves problemas por los que atraviesan actualmente.

Desde la creación de los primeros planes revolucionarios inicia la lucha por la autonomía municipal, y fue Don Venustiano Carranza un gran apasionado de la libertad municipal y quien además marcó su inicio, ya que después de derrocar al régimen huertista Carranza cumplía así su ofrecimiento de someter a discusión un programa de reformas que era posible desde el momento en que la revolución ocupaba victoriosamente la capital de la República, y fue entonces cuando abordó resueltamente el problema municipal.

Por su especial preocupación hacia la institución municipal se ha dado a Carranza legítimamente el título de Apóstol del Municipio Libre.

El decreto número 7 que reformaba el Plan de Guadalupe y el número 8, relativo a la libertad municipal, constituyen el

antecedente más preciso del Artículo 115 constitucional, ya que tuvo la importancia de reconocer al municipio como la base de nuestra organización política y otorgarle la autonomía de que se encontraba privado por la tutela de los Prefectos y Jefes Políticos.

Una vez reunido el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, en 1916, y designada la Comisión de Constitución se dió lectura al proyecto presentado por Carranza.

En la sesión del 24 de Enero de 1917 la fracción I del artículo 115 constitucional no fue motivo de debate, sin embargo sí se suscitó amplia polémica en torno a la fracción II en cuyo debate tomaron parte los diputados Rodríguez González, Lizardi, Calderón, Medina, Jara, Avilés, Alberto González, Alvarez y Chapa.

Fue precisamente esa tarde de la fecha antes mencionada decisiva para los destinos del municipio mexicano, ya que al discutirse la fracción II del Artículo 115 el constituyente puso la piedra angular de la autonomía municipal.

Uno de los tantos puntos de vista que sostuvo el Congreso Constituyente con gran interés relativos a la libertad municipal fue el del diputado Rafael Martínez de Escobar, - quien en torno a la fracción II manifestó que en el fondo era enteramente conservadora, señaló particularmente que los municipios deben recaudar únicamente los impuestos meramente muni

principales, pero que esa libertad debía ser absoluta, ya que al estar subordinada al Estado se vislumbra una libertad aparente.

Como hemos señalado, el debate se concretó a la fracción II contenida en el proyecto original de Carranza. La adición a la fracción II sometida a debate se refería a la plena autonomía económica del Municipio.

En torno a este punto giró toda la discusión, no se puso en duda la conveniencia de otorgar a los municipios su libertad política, pero dentro de ese ideal de autonomía no se encontró la fórmula adecuada para regular las relaciones entre el municipio y el Estado.

En esencia, el debate intentó definir que es lo que debe entenderse por libertad económica municipal, y aquí se produjo el sísmo, pues mientras unos diputados la concebían como el derecho para recaudar los impuestos meramente locales, para otros era la atribución de recaudar todos los impuestos contribuyendo con parte de éstos a los gastos públicos del Estado.

Lo cierto es que de cualquier manera se trataba de una libertad aparente, ya que a pesar de recaudar todos los impuestos se daba lugar a la intervención de los ejecutivos estatales mediante el nombramiento de inspectores a efecto de recibir la parte correspondiente al Estado y para vigilar con este fin la contabilidad de cada municipio.

En el fondo de esa libertad aparece palpitante la intervención completa del Estado sobre el Municipio, de esta manera la libertad municipal viene a ser estrujada y mutilada por la intervención de las Legislaturas de los Estados además de la intervención del Estado mismo en la libertad municipal.

Por otra parte, se adujo que la interpretación a tal disposición no era correcta, es decir, no había intervención por parte del Estado, ya que al establecer la fracción JJ que los municipios administraran libremente su hacienda se refería exclusivamente a los impuestos municipales, más no a los fondos correspondientes al Estado.

Así mismo se afirmó que no lesiona la autonomía municipal el nombramiento de inspectores por parte del Estado que vigilen lo que corresponde a las rentas, ya que su misión es la de vigilar la contabilidad municipal sin autoridad para intervenir en ella, sin embargo esto dió origen a debatir tres puntos esenciales: el primero, referente a l establecimiento de una ó dos recaudaciones (la tesorería municipal y la de rentas del Estado), el segundo, referente a quien debía resolver los conflictos entre el Municipio y el Estado por cuestiones hacendarias: El Congreso Local o la Suprema Corte de Justicia, y el último, referente a los ramos ó capítulos de que se va a formar la hacienda municipal.

En torno a esta situación, derivada de los puntos que fueron señalados, la segunda Comisión de Constitución presentó

un nuevo proyecto señalando que el municipio administrará libremente su hacienda, lo que daba a entender que no recaudaría lo correspondiente al Estado; señalaba también que las controversias suscitadas entre los poderes de un Estado y del Municipio serían resueltas por el Tribunal Superior de cada entidad y no por la Suprema Corte.

Por último, concretaba lo que debe entenderse por hacienda municipal, al decir "la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y el del tanto que asigne el Estado a cada Municipio."

Sin embargo, se adujo que la Comisión no había interpretado ni el primero ni el segundo de sus proyectos, el sentir de la Asamblea.

Se notaba el temor de invadir la soberanía de los Estados, por lo que se estableció que las cuestiones relativas a la hacienda municipal debían ser fijadas por cada legislatura y no por la Constitución General de la República.

El diputado Jara, como miembro de la Comisión, defendió el proyecto afirmando que los Ayuntamientos no podían gozar de su libertad si no es sobre la base de una libertad económica efectiva, y que si se deja al Estado que disponga de las rentas del municipio dándole lo que quiera, los municipios quedarán en las mismas condiciones en que han estado hasta la fecha, lo que realmente se quería era que hubiese una base para

que el Estado no tenga sujeto al Municipio, porque en esas condiciones basta con que la legislatura les ponga taxati-
vas, el Ejecutivo inicie determinadas medidas y que sean aprobados por el Congreso Local para mutilar la libertad de sus municipios.

Después de haber soslayado los antecedentes que mar-
caron el inicio de la autonomía municipal en nuestro país, de la misma manera debemos considerar importante también su concepto, su fundamento, su diferencia con la autarquía así como las Tesis sustentadas en torno a su existencia.

Partiendo del concepto de Autonomía, nos encontramos con que un gran número de autores coinciden en atribuirla co-
mo la condición de que goza un país, estado ó municipio para gobernarse por sí mismo, administrándose con arreglo a sus propias leyes y a las que emanen de la jerarquía de gobierno respectivo.

Sin embargo, particularizando estrictamente, la Auto-
nomía Municipal viene a ser la facultad ó potestad que tiene el municipio por medio de sus órganos representativos para organizarse estructurarse y administrarse desde el punto de vista jurídico,

económico, político, social y cultural dentro de su jurisdicción, para alcanzar el beneficio colectivo de sus ciudadanos, tomando en cuenta las leyes federales, locales y municipales.

Por otra parte, el fundamento de la autonomía municipal de acuerdo por lo sostenido por Alcides Greca se vincula esencialmente en:

1.- Los principios de organización política adoptados y establecidos por el Estado, en sus respectivas cartas constitucionales.

En nuestro país el artículo 115 constitucional establece el régimen de Municipio Libre, o sea, de autonomía municipal.

2.- Un régimen de libertad política y la descentralización como proceso puramente administrativo. ⁽²⁰⁾

En ocasiones suele suceder que exista confusión en los términos Autonomía y Autarquía, sin embargo el Dr. Carmona Romay, gran estudioso del Derecho Municipal hace la connotación del término Autonomía Municipal señalando que la palabra autonomía, de autos-mismo y nomos-ley, ésto es, con autoridad para darse leyes así mismo, denota un régimen municipal de naturaleza política que se contrae no solo al derecho a darse sus propias normas sino a darse libremente sus propias cartas municipales, elegir a sus gobernantes locales, a resolver sin interferencia alguna sus asuntos propios y con poder fiscal sin más

(20) Moisés Ochoa Campos., DESCENTRALIZACION O AUTONOMIA MUNICIPAL, Edit.

limitaciones que las que imponga el propio Estado.

La Autarquía, en cambio, es la facultad ó condición de autosuficiencia económica que tiene el municipio para satisfacer las cuestiones mediatas e inmediatas en lo económico, político, administrativo, social y cultural de todos los ciudadanos que se encuentran dentro de su jurisdicción para obtener un desarrollo común.

Ahora bien, las funciones en que radica fundamentalmente la Autonomía Municipal son las siguientes: legislativas, ejecutivas; judiciales, administrativas, hacendarias, económicas y sociales.

Las Legislativas consisten en el poder del municipio para darse su propia legislación interna a través de acuerdos de cabildo, bandos y ordenanzas municipales, que constituyen normas de observancia obligatoria dentro de la jurisdicción municipal.

Las Ejecutivas radican en el poder del municipio para cumplir y hacer cumplir los acuerdos de cabildo, en el que el cuerpo colegiado y deliberante (Ayuntamiento), se constituye como el órgano decisorio en materia municipal.

Las Judiciales consisten en el ejercicio de competencias de los jueces municipales y otros órganos auxiliares del Ministerio Público dentro de la jurisdicción municipal.

Las Administrativas son aquellas que atienden obras y

servicios de la administración pública municipal.

Las Hacendarias radican en el poder de proponer sus propios presupuestos de ingresos y egresos a la aprobación de la Legislatura del Estado y de disponer de los conceptos que son privativos o en que participa el municipio.

Las Económicas, que de hecho son las más importantes, consisten en el poder del municipio para municipalizar servicios para impulsar y participar en el desarrollo económico de la municipalidad y para organizar el funcionamiento de empresas paramunicipales.

Por último, las Sociales consisten en el poder del municipio para organizar, normar e impulsar la vida en comunidad y perfeccionar los nexos de vecindad de la sociedad municipal, orientando el desarrollo de los asentamientos humanos.

Como podemos darnos cuenta la autonomía municipal contiene implícitos los principios de autolegislación, autogobierno, autoseguridad, autoadministración, autocomposición y auto-desarrollo.

Todo ésto implica necesariamente el cumplimiento de diversos criterios tales como el no inmiscuirse en la elección de los gobernantes locales, en los actos propios del gobierno municipal, en la resolución de los asuntos de la sociedad vecinal, así como en las cuestiones de orden impositivo o fiscal que sean de la exclusiva competencia del municipio.

Abordando ahora las tesis actuales que definen la naturaleza de la autonomía municipal nos encontramos con la Tesis Mexicana, que es de autonomía municipal y no de descentralización municipal; y precisamente la doctrina señala que en el Estado Federal las relaciones entre los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios) son de autonomía entre sí, no puede haber en la federación nacional Estados descentralizados ni Municipios descentralizados, tal cosa solo podría suceder dentro de un Estado de tipo unitario o central; en cambio en la Federación hay Estados soberanos y Municipios autónomos que la Revolución Mexicana ha consagrado bajo la forma del Municipio Libre.

Esto significa que no puede haber descentralización municipal dentro del Estado Federal, solamente puede haber descentralización administrativa, pues al Municipio corresponde el tipo de descentralización en Derecho Administrativo más no en Derecho Constitucional.

En realidad, no es posible concebir que se base una reforma municipal constitucional en el principio descentralizador.

Ahora bien, de acuerdo con la Tesis Constitucional Mexicana de la Autonomía Municipal, la Tesis de la descentralización aplicada al Municipio ha motivado situaciones confusas

en lo que respecta a la doctrina municipal mexicana enarbolada por la Revolución.

No se puede hablar de descentralización política en el sistema federal como un régimen especial de los poderes estatales y municipales frente a los poderes federales; en un Estado de estructura federal se llega a la libertad municipal por la vía de la autonomía, en tanto que, en un Estado Central o Unitario el margen de libertad es concedido por los cauces de la descentralización.

Para decirlo en otras palabras: el estatuto descentralizado se da en el Estado Unitario, mientras que el estatuto de autonomía municipal se da en el Estado Federal.

En la integración política federal, los municipios participan originalmente, por su naturaleza anterior a la del Estado o sea que su competencia no es derivada sino que corresponde a su esfera privativa propia; constitucionalmente el Municipio no es creado por el legislador ni por la constitución, sino que es un hecho anterior al Estado con poder originario, lo que implica que en la esfera municipal la descentralización política deja de ser descentralización y se convierte en fuente de poder originario o sea en autonomía municipal.

En nuestro país ningún documento legislativo habla del Municipio descentralizado, se habla de Municipio Libre o sea autónomo, es más, el propio Carranza al presentar su proyecto de Constitución afirmó el propósito de consagrar la autonomía

municipal postulando el aseguramiento de la libertad municipal.

Solamente en materia administrativa se acepta la descentralización en el Estado Federal; estructuralmente, la doctrina de la autonomía municipal es la que recogió la Revolución Mexicana con la bandera de Municipio Libre, por lo tanto, en México fuera de la descentralización administrativa, políticamente no debe operar el principio de la descentralización municipal, sino el de autonomía municipal, relegándose el concepto de descentralización a su vertiente específica que es la descentralización administrativa.

En la estructura del Estado Mexicano existen tres niveles de gobierno con ejercicio de poder público y que son: el Federal, el Estatal y el Municipal, estas tres órbitas de competencia son cada una autónoma, y en un mismo plano, coordinadas entre sí, en el que políticamente no puede operar en ellas una relación de descentralización por no existir un nivel de jerarquía.

En realidad, lo ideal es confirmar categóricamente la existencia del Municipio como un ente autónomo, o sea el Municipio Libre, ya que fue básicamente uno de los tantos ideales perseguidos por la gesta revolucionaria, y debemos hacerlo con plena conciencia política, jurídica e histórica, ya que la descentralización es desgajar la parte del todo, en tanto que el concepto de autonomía política del municipio es formativo del

*Estado Nacional, es originario a su propia existencia que no -
cra sino que solamente reconoce, confirma y norma el Estado.*

*Por consiguiente, en un Estado Federal con vicios de
centralismo como es el mexicano, la descentralización es sola
mente un procedimiento administrativo, pero no un estatuto,
por lo que nuestro régimen constitucional es de autonomía mu-
nicipal y relega el procedimiento descentralizado al aspecto
administrativo dentro del Estado Federal.*

*El grave error de concebir a los municipios, como entes
descentralizados de los Estados, es practicamente entregarlos
al arbitrio de los gobernadores; por ello, es necesario que se
cumpla con el contenido de la última reforma municipal y se
les reconozca como niveles de autogobierno.*

*3.- La Autonomía Municipal como principio de referencia de apli-
cación estricta en la Constitución Política del Estado Li-
bre y Soberano de México.*

*El Estado de México, como parte integrante de la federa-
ción mexicana y conforme a lo establecido por el artículo 115
de nuestra Carta Magna, reconoce al Municipio Libre como base
de su organización política y señala así mismo que se encuentra
investido de personalidad jurídica, por lo que es capaz de dere*

chos y obligaciones.

Las Constituciones Políticas de los Estados se ocupan en cada caso de reglamentar el régimen municipal tanto en su situación jurídica como en sus facultades administrativas, sin embargo, la mayoría de ellas han hecho una interpretación incorrecta del artículo 115 constitucional, es decir, - que sus disposiciones se encuentran viciadas y por ende atentan u obstruccionan la libertad municipal; los vicios más comunes son:

- Considerar al Ejecutivo del Estado como superior jerárquico de los Ayuntamientos.

- Conferir al Gobernador facultades para fiscalizar los actos de las corporaciones municipales así como para disolver los Ayuntamientos.

La lucha por la autonomía municipal ha llevado ya largos años de espera, propiciada fundamentalmente por el constante reclamo popular en torno al cumplimiento de los objetivos contenidos en la reforma al artículo 115, constitucional del mes de Marzo de 1987, y que contenía ya en sí la posibilidad de un cambio profundo, correspondiendo únicamente a los Estados cumplir con su contenido.

En la reforma destacan tres aspectos fundamentales:

- El fortalecimiento de la hacienda pública municipal.
- La vigorización de la autonomía política del municipio.
- La realidad económica municipal y los límites al libre

ejercicio del autogobierno y la gestión administrativa.

Con la reforma al artículo 115 se abre la posibilidad de un efectivo proceso de fortalecimiento municipal, ya que dentro de los objetivos primordiales que se han buscado a través de ella han sido fundamentalmente:

La libertad política, la cual se vigoriza con las adiciones a la fracción I del mencionado precepto, en donde se señalan los mecanismos y la secuencia para sustituir o complementar a los Ayuntamientos en caso de su desintegración total o parcial; y la fracción VIII, en la que se dispone que los Ayuntamientos se elegirán ajustándose al principio de representación proporcional.

En el caso particular del Estado de México, conforme al Artículo 136 de la Constitución Local y a lo establecido por el Artículo 189 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de la Entidad, se enmarca el procedimiento para hacer la asignación de los regidores de representación proporcional a los Ayuntamientos de los Municipios, tomando en cuenta el número de habitantes que haya dentro de la jurisdicción de cada uno de éstos.

Y así señala que tendrán derecho a participar en la asignación de regidores de representación proporcional los partidos políticos que no habiendo ganado en las elecciones por mayoría relativa obtengan el porcentaje mínimo de votación to-

tal emitida para sus planillas en los respectivos Municipios, que será la siguiente: 5.5% para los que tengan hasta 150 000 habitantes; 2.5% en los demás de 150 000 hasta 500 000 habitantes y 1.5% en los demás de 500 000 habitantes, en los que podrá haber hasta dos regidores de representación proporcional.

El segundo regidor se otorgará al partido minoritario que obtuvo el segundo porcentaje de votación minoritaria, siempre que alcance por lo menos más de la mitad del triunfador minoritario, de no ser así, se asignará al partido triunfador minoritario.

Con estas reformas se democratiza la gestión de los Ayuntamientos, las minorías tienen la posibilidad de quedar representadas en proporción a su potencial electoral, así también se faculta al Municipio para reglamentar sus actos internos de gobierno y se otorga mayor responsabilidad a los ciudadanos para exigir a los gobernantes el cumplimiento de sus obligaciones o, en su caso, revocarles su confianza.

La libertad económica, que se constituye como una imperiosa necesidad en la vida municipal.

Con anterioridad a la reforma la suficiencia financiera del Municipio estaba en entredicho, pues era el Estado el que asignaba los presupuestos, actualmente serán las legislaturas locales las que aprueben las cuentas públicas y las leyes de

ingresos; a su vez, los presupuestos de egresos están sujetos a la aprobación exclusiva de los Ayuntamientos.

La hacienda municipal se integrará no sólo de las contribuciones que establezcan las legislaturas, sino de los rendimientos y los bienes de su propiedad y de ingresos adicionales.

Con ello se da a los Municipios la posibilidad de planear su desarrollo económico y social, es decir, de organizar a la sociedad en torno a las actividades económicas propias de la región, les permite crecer y modernizarse con el mejoramiento de los servicios públicos locales y de los niveles de vida de la población.

Desafortunadamente, todo este proceso se ha visto obstaculizado en virtud de que el Municipio ha tenido que enfrentarse a dos grandes obstáculos, por un lado la idea de supremacía y el incumplimiento de los gobiernos estatales con el contenido de la reforma, y por el otro el cúmulo de intereses que en su propio terreno ahogan la vida municipal.

En el Estado de México, el problema de la autonomía municipal, se vincula fundamentalmente en tres aspectos:

- En la necesidad de que los municipios ejerzan sus propias acciones como niveles de autogobierno, administrativa, económica y financieramente mediante la capacitación y el apoyo técnico necesario por parte del Gobierno del Estado.

- En la necesidad de reintegrar nuevamente a los Ayuntamientos la administración, control y vigilancia de los juzgados municipales.

- En la prestación del servicio de tránsito por parte del Municipio, tal y como lo contempla el inciso "h" de la Fracción III del artículo 115 de nuestra Carta Magna.

Por lo que al primer aspecto se refiere, es necesario buscar por todos los medios el desarrollo y fortalecimiento - económico y financiero de los municipios de nuestro Estado; sabemos que no es fácil de lograrlo, pues se trata de un proceso de capacitación profundo y un ejercicio complejo de acciones, sin embargo, debemos dar respuesta y existencia real al objetivo principal de la reforma que es precisamente fortalecer económicamente al municipio, a fin de que pueda desarrollar y enfrentar las facultades y obligaciones que le corresponden como entidad prestadora de servicios, dando satisfacción a las necesidades de interés público.

El fortalecimiento económico del Municipio conlleva el interés de avanzar en el desarrollo de la tecnología administrativa, utilizando métodos y rutinas modernas que faciliten elevar la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, para ello es necesario ampliar la capacidad de los Ayuntamientos para la realización de las tareas que le son

inherentes, o bien, transferidas mediante la modernización de sus estructuras administrativas vía capacitación técnica del recurso humano, así como a través de la utilización de los mecanismos de coordinación intergubernamentales que han sido creados.

En la cuestión hacendaria, debemos considerar necesariamente que el actual sistema de coordinación fiscal incrementa seriamente la dependencia de nuestros municipios, sobre todo si partimos del porcentaje que estos últimos tienen que pagar por concepto de la recaudación de sus impuestos, y que en el caso particular del Estado de México es del 8,3% situación que dá como resultado una notable disminución en el monto de las participaciones municipales, lo que agrava aún más la problemática municipal.

Para algunos, la adopción del Sistema de Coordinación Fiscal es efectivo, pues ordena adecuadamente la administración de los Municipios, evita la duplicidad en el cobro de los impuestos y agiliza la recaudación de los mismos, sin embargo no deja de coexistir la subordinación al Estado, con lo que no podemos estar de acuerdo.

En realidad, solo unas cuantas administraciones municipales participan en este proceso, aún cuando la forma de trabajo se realiza a través de modernas técnicas de registro y control, lo más aceptable y conveniente sería sin duda, en primer

término, capacitar todo el recurso humano con que cuentan los Ayuntamientos y consecuentemente dotarlos de la maquinaria y las técnicas especializadas para llevar un debido control en el cobro de los diferentes impuestos municipales.

En la actualidad, solo municipios con características metropolitanas como Naucalpan, Tlalnepantla y Toluca, dentro de nuestro Estado, cuentan con lo suficiente para mantener un equilibrio económico y un prometedor desarrollo, y esto es debido a que todos los programas de descentralización financieros, económicos, sociales y administrativos, se han centralizado precisamente en esos lugares.

Una de las alternativas más viables que existen para fortalecer el principio de autonomía municipal lo constituye la celebración de convenios entre Municipios, facultad que se desprende de la fracción III, segundo párrafo, del artículo 115 constitucional.

La posibilidad de que los municipios puedan suscribir convenios entre sí, encauza eficazmente su desarrollo y evita gastos excesivos, tanto en la satisfacción de sus servicios - públicos como en la contabilidad de sus recursos, y no así el apoyo técnico a sus programas de gobierno recíprocamente; todo ello, sin menoscabo de la vigilancia y aprobación del gobierno del Estado.

Esto vislumbra un importante beneficio en lo que al

plano económico se refiere, ya que desde el momento en que surge la relación municipal, se amplían las alternativas de desarrollo común.

De esta manera podemos establecer que resultaría más práctico y provechoso apoyar la cooperación intermunicipal a que el Estado continúe absorbiendo y administrando los diferentes impuestos de todos los 121 municipios de que se integra nuestra entidad federativa.

Simplemente pensemos que de esta forma no se veía tan disminuido el porcentaje de las participaciones, ni tan desequilibrado el presupuesto municipal, lo que significa que ese gran sobrante se utilizaría tanto para mejorar los servicios públicos como para la construcción de obras e incremento del presupuesto municipal.

Sin embargo, debemos reconocer indudablemente que el desarrollo de estas acciones, es decir, los convenios que el texto constitucional prevé que se celebren entre municipios y entre éstos con el gobierno del Estado, se irán logrando paulatinamente hasta en tanto los municipios no hayan asimilado la tecnología administrativa y experimentado por sí mismos el cambio.

Si después de un plazo se encuentran con la suficiente experiencia y capacidad técnico-administrativa podrán tomar de manera directa la responsabilidad que implica dicho proceso.

En ese período de transición los municipios requieren contar con el apoyo total del gobierno estatal y de esta manera comenzar a resolver sus problemas dentro de sus ámbitos respectivos, particularmente apoyando la mejora de la capacidad administrativa y todo lo que de ello se derive, a fin de darle la amplitud, la elasticidad suficiente al ejercicio de gobierno y a la gestión administrativa municipal.

La cooperación intermunicipal es, por lo tanto, una de las varias medidas propugnadas para combatir la crisis existente en el régimen y en la vida local; lo mismo que las demás, por sí sola no es ni puede ser solución total, perfecta, pero sí que es una buena solución y un eficaz remedio para el caso particular de los municipios del Estado de México.

Los múltiples intentos habidos a la fecha con motivo de la reestructuración del sistema fiscal actual, así como modernizar y mejorar la eficiencia de la administración de justicia tributaria, en el Estado de México, han resultado ser nuevamente ordenamientos derivados de la jerarquía de la Ley Estatal de Coordinación Fiscal.

Las recientes reformas fiscales, propugnadas en la Convención Fiscal de los Ayuntamientos del Estado de México los días 5 y 6 de Diciembre de 1986 en la ciudad de Toluca, a la Ley de Hacienda Municipal, a la Ley de Ingresos Municipales y

la creación del Instituto Catastral del Estado de México, vigentes a partir de 1987, han venido a beneficiar en gran parte la capacidad económica de los municipios a través del desarrollo de nuevos mecanismos de apoyo para sus respectivas haciendas municipales, sin embargo el incesante control, jerarquía e interés económico propio seguido por el Estado, no han permitido en ningún momento ganar terreno a la autonomía económica y financiera de nuestros municipios.

- Por lo que se refiere al segundo aspecto, es necesario establecer en principio que existen funciones de justicia Federal, Estatal y Municipal, cada una con sus jurisdicciones y competencias perfectamente delimitadas.

En el nivel de gobierno municipal el servicio de justicia se deposita en los juzgados menores municipales y en los juzgados populares, pero subordinados en cuanto a su función al Poder Judicial del Estado.

El límite de competencia en lo que se refiere a su cuantía está fijado en base al salario mínimo vigente y en cuanto a la materia solamente tienen facultades en el ámbito civil.

En el aspecto penal, el síndico procurador del Ayuntamiento es el auxiliar del ministerio público, dependiendo éste último de la Procuraduría de Justicia del Estado.

Los jueces menores municipales fueron originalmente - funcionarios de elección popular que se elegían al mismo tiempo

po y para el mismo período que los Ayuntamientos.

Los Jueces Populares se integran por tres miembros de nominados jueces populares, nombrados por el Ayuntamiento pre via auscultación y opinión de los sectores de la comunidad, sin embargo la existencia de éstos se ha ido erradicando con el tiempo en la mayoría de los Estados.

Particularizándonos con el Estado de México, originalmente su Constitución Política del 5 de Febrero de 1917 establecía en su artículo 70 fracción IX que correspondía a la Legislatura convocar a elección de Gobernador y Diputados en pe ríodos constitucionales cuando por cualquier causa hubiere falta absoluta de estos funcionarios.

El mencionado artículo fue adicionado, quedando de la siguiente manera: corresponde a la Legislatura convocar a elecciones de Gobernador, Diputados, miembros de Ayuntamientos y Jueces menores municipales en los períodos constitucionales, o cuando por cualquier causa hubiere falta absoluta de estos funcionarios.

El 26 de Diciembre de 1940 apareció el decreto número - 34 el cual fue publicado en la Gaceta de Gobierno, establecién dose por primera vez en la Ley Orgánica Municipal en sus artículos 76 al 80 que los jueces conciliadores tendrían investi dura jurídica y a quienes se les encomendaba la justicia muni-

cipal; y establece además que las multas impuestas por éstos forman parte de la hacienda municipal, recaudándose a través de la tesorería.

Actualmente la Constitución Política del Estado se ha reformado en cuanto al artículo 70 en su fracción IX por decreto número 351 del 4 de Abril de 1981, y dispone que: "convocar a elecciones de gobernador, diputados y miembros del Ayuntamiento en los períodos constitucionales o cuando por cualquier causa hubiere falta absoluta de estos funcionarios (21)

Como podrá notarse, en el primer párrafo del artículo en cuestión con su respectiva fracción, aparece nuevamente tal como se encontraba en el texto original del 5 de Febrero de 1917 en donde no se mencionaban a los jueces menores municipales.

En la actualidad ya no se mencionan, y es debido a que éstos han dejado de pertenecer al sistema de elección popular para encontrarse dentro y a disposición del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

La Ley Orgánica Municipal también fue reformada al desa

(21) Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México.

Gaceta Oficial de Gobierno No.47, 4/IV/81, Decreto 348, Pág.8.

parecer de su contenido el título sexto en relación con la justicia municipal, capítulo primero: de los jueces menores municipales y jueces populares.

En este articulado se señalaba que la justicia municipal se impartiría a través de los jueces menores municipales y los jueces populares, se encontraban subordinados al Tribunal Superior de Justicia en cuanto a su funcionamiento pero serían electos mediante el sistema de elección popular, se establecía el número de jueces que tendría cada Ayuntamiento y el lapso que durarían en funciones que era de tres años.

Todo esto, con motivo de las reformas que se han mencionado han dejado de existir dentro de los Ayuntamientos como órganos pertenecientes a éstos.

En algún tiempo los jueces municipales dependieron también del Poder Ejecutivo Estatal pero económicamente, es decir, que éste era el que pagaba a los jueces en cada Ayuntamiento, sin embargo, esta situación se prestaba a que existiera un desequilibrio judicial en cuanto a la buena aplicación de la ley.

Fue a partir del 10. de Enero de 1982 cuando el Tribunal Superior de Justicia tomó a su cargo los sueldos de los jueces municipales y de los demás miembros del juzgado e interviene directamente en su funcionamiento, organización y dirección.

El Tribunal Superior de Justicia y los jueces de primera instancia de los distritos judiciales correspondientes tendrán

bajo su estricta vigilancia el buen desempeño y funcionamiento de los jueces menores municipales.

En el Estado de México existen 16 Distritos Judiciales ubicados en lugares estratégicos o cabeceras del territorio de la entidad y son los siguientes: Jilotepec, El Oro, Ixtlahuaca, Toluca, Valle de Bravo, Temascaltepec, Sultepec, Tenancingo, Tenango del Valle, Lerma, Tlalnepantla, Cuautitlán, Zumpango, Otumba, Texcoco y Chalco, es decir, que los 121 municipios que integran el Estado se encuentran adscritos dentro de cada uno de estos distritos, y judicialmente dependen de ellos.

Estudiosos de la materia y un gran número de funcionarios del actual gobierno han manifestado que la decisión del Poder Judicial del Estado de México de poner en manos del Tribunal Superior de Justicia la administración, organización y dirección de los juzgados municipales ha sido por demás atinada, argumentando que de esta forma se erradicarían los vicios que con anterioridad se daban, sin embargo la realidad es que tanto administrativa como funcionalmente han dejado de tener relación y comunicación constante con los Ayuntamientos, lo cual resulta verdaderamente grave.

Cierto es, que en muchos casos los que estaban al frente de la impartición de justicia carecían de conocimientos suficientes para hacerlo, sin embargo, la designación de éstos

no las hacían los Ayuntamientos a su arbitrio, sino que era necesario que el Tribunal avalara ó estuviera de acuerdo con tal designación; lo cierto es que con el paso de los años los resultados que se esperaban se han visto frustrados.

La problemática que se vive actualmente en nuestro Estado, por cuanto hace a la justicia municipal, como consecuencia de la reforma al artículo 70 fracción IX de la Constitución local, podemos resumirla en los siguientes términos:

- Al asumir el Tribunal Superior de Justicia total responsabilidad en la organización, administración y funcionamiento de los juzgados municipales se rompe la coordinación de estos últimos con los Ayuntamientos, lo que origina un desequilibrio en los programas de trabajo llevados a cabo por los Ayuntamientos.

- En la actualidad, al romperse el vínculo con los Ayuntamientos solo algunos jueces municipales rinden informes al Cabildo respecto de los actos y situaciones que se ventilan en el interior de los juzgados.

- Las multas impuestas por los jueces municipales ya no ingresan a las haciendas municipales como cuando fueron órganos pertenecientes a los Ayuntamientos, lo que significa un ingreso menos a los municipios.

- La gran mayoría de los municipios, por su ubicación geográfica, se encuentran distantes a la capital del Estado

de México, lo que impide que el Supremo Tribunal tenga conocimiento de las anomalías que en los juzgados se cometen, además de no presentar informes debiendo hacerlo.

- Aún persiste la situación de que no todos los jueces municipales son pasantes y más aún licenciados en derecho, sobre todo en las cabeceras municipales como lo dispone la Ley Orgánica del propio Tribunal.

- En muchos casos cobran por administrar justicia, - siendo esto anticonstitucional, y lógico es que al no haber estrecha vigilancia por parte del Tribunal estos juzgados han llegado a convertirse en auténticas casas de fortuna, enriqueciéndose ilícitamente quienes están al frente de éstos.

Estamos de acuerdo con que la organización y el funcionamiento de estos juzgados pudo haber seguido quedando bajo el control normativo del Tribunal Superior de Justicia, más nunca debieron haberlos desligado completamente de los Ayuntamientos.

Lo ideal hubiera sido crear normas más estrictas para erradicar vicios y trabajar coordinadamente, inclusive el propio Tribunal pudo haber nombrado funcionarios especiales a fin de inspeccionar la eficacia en el desempeño de los jueces municipales.

De esta manera podemos decir que es necesario que se permita a los Ayuntamientos administrar justicia a través de

los jueces municipales, en aquellos asuntos que sean de su competencia, pero formando parte nuevamente de los Ayuntamientos, ya que ésta sería la única manera de darle cumplimiento, existencia y vigencia al Poder Judicial Municipal y no a un simple ejercicio de poderes, sobre todo si partimos de la base de que se trata de un nivel más de gobierno y que posee autonomía propia, y así equipararse a los niveles de gobierno federal y estatal quienes tienen sus tres poderes debidamente constituidos.

-El tercer aspecto en análisis, o sea, el de permitir a los Ayuntamientos que presten el servicio de tránsito, re viste igual importancia que los dos anteriores a que hemos aludido, ya que si verdaderamente la prestación de este ser vicio se hiciera a través de la institución Municipal como lo contempla el artículo 115 de nuestra Carta Magna, las po sibilidades de fortalecer económicamente a los municipios del Estado de México serían magníficas.

Con relación al tercer aspecto, encontramos que, el inciso "h" de la fracción III del artículo 115 Constitucional se establece claramente el servicio de seguridad pública y tránsito como uno de los tantos que están a cargo del Muni cipio.

En el Estado de México además de existir un marcado di

visionismo y una inexplicable separación en cuanto a la prestación de este servicio, tanto de seguridad pública como en la cuestión de tránsito, se encuentran subordinados también a un organismo público creado por el Ejecutivo Estatal que es la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México.

En cuanto a seguridad pública se refiere, se trata de uno de los servicios más importantes e indispensables. En nuestro Estado la prestación de este servicio se encuentra a cargo de los Ayuntamientos.

El cuerpo de seguridad municipal tiene como función asegurar la tranquilidad pública a través de una adecuada vigilancia, pugnar por la moralidad pública y las buenas costumbres de los habitantes, así como cuidar que se haga buen uso de los servicios públicos.

La policía municipal depende directamente del Presidente Municipal, pero por encima de éste se encuentra la autoridad del gobernador del Estado, quien tiene facultades para nombrar y remover a través de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado a los comandantes de los cuerpos de la policía municipal, además de esta Dirección depende la policía municipal en cuanto a su función, organización y dirección técnica.

Es evidente en este importante aspecto que la libertad municipal únicamente es simbólica, aún cuando haya una estre

cha vinculación con los Ayuntamientos, pues el hecho de que autoridades estatales tengan primacía sobre las municipales en el momento en que así lo consideren conveniente limitan muy seriamente la autonomía de los municipios.

El servicio de tránsito, por su parte, es todavía más complejo, ya que es un problema que se da principalmente en ciudades con mucha población afectando el desarrollo armónico de la comunidad, y en este caso el Ayuntamiento es quien tiene la obligación de organizar la circulación de automóbiles y peatones en la vía pública así como la seguridad de los transeúntes, y de esta manera ofrecer mayor seguridad y bienestar social.

Avocándonos concretamente al Estado de México podemos establecer que el servicio de tránsito no está a cargo de los Ayuntamientos, sino de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado. A su vez, esta Dirección tiene establecidas 14 delegaciones ó regiones para el desempeño de este servicio en todo el territorio del Estado y que son: Atizapán de Zaragoza, Atlacomulco, Chalco, Cuautitlán, Ecatepec, Jilotepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tejupilco, Tenancingo, Texcoco, Tlalnepantla, Valle de Bravo y Zumpango.

Es importante señalar que el servicio de tránsito siempre ha estado en manos del poder ejecutivo estatal y concre-

tamente en la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado, tanto en su organización como en su administración y dirección, es decir, que nunca ha sido manejado por los Municipios como lo fue el caso de la justicia municipal que analizamos en el punto anterior.

En concreto, las autoridades de tránsito en el Estado de México son las siguientes:

- El Gobernador del Estado.
- El Secretario General de Gobierno.
- El Director de Seguridad Pública y Tránsito.
- Los Subdirectores Operativo y Administrativo.
- Los Delegados de Tránsito.
- Los Jefes de los batallones de la policía de tránsito.
- Los funcionarios a quienes se atribuyen facultades de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- La policía de tránsito.

Después de haber realizado una breve descripción de su funcionamiento y jerarquía, y particularizándonos con el problema que aqueja a este servicio, en primer término debemos señalar que el hecho de que los municipios no presten el servicio de tránsito ha creado graves trastornos derivados precisamente de la jerarquía que tienen, es decir, que

los elementos que están a cargo de estas corporaciones piensan que en ningún momento es válida la observación de los Ayuntamientos, siendo que estos últimos son la primera autoridad política de la jurisdicción que gobiernan, inclusive en muchos casos hacen caso omiso a las disposiciones y propsiciones de los órganos colegiados.

Esta situación no ha permitido que se trabaje coordinadamente con las Direcciones de Seguridad Municipal o Comandancías Municipales como se conocen comúnmente, en los casos de emergencia ó peligro donde se requiere que haya constante comunicación.

Esto provoca que tales elementos cometan arbitrariedades en forma continua con los habitantes de las comunidades, y lo que es más común, que extorsionen a los conductores de toda clase de vehículos.

Por ello; se hace necesario que el gobierno del Estado a través de sus órganos y autoridades descentralicen el servicio de tránsito en favor de sus Ayuntamientos, ya que ésta sería la única manera de establecer un control más preciso con respecto a las acciones de sus elementos y, por lo tanto, se verían obligados a actuar con responsabilidad y honorabilidad estando sujetos a las normas que dictaran los Ayuntamientos.

Pensemos solamente en los importantes ingresos que ten-

daban los Municipios si éstos percibieran pagos e impuestos por concepto de canje de placas, permisos para traslado de vehículos, permisos y licencias de manejo, tenencias de automóviles, así como las multas y sanciones económicas impuestas por dichas corporaciones.

Todo esto nos dá una visión más amplia de lo que económicamente sería importante para el fortalecimiento de las haciendas municipales, e incremento de los presupuestos municipales de todos los Ayuntamientos del Estado de México.

Si los Municipios de nuestro Estado percibieran todas las contribuciones señaladas anteriormente, derivadas de los diversos servicios que dentro de este mismo ramo existen, además de resolver gran parte de sus problemas de tipo económico, contribuirían también a erradicar con toda clase de vicios y corrupción que padecen.

4.- Situación actual de los Municipios del Estado de México.

Son tres los aspectos de mayor importancia a tratar para realizar un balance general acerca de la realidad actual que viven los municipios de nuestra entidad.

- El aspecto político.
- El aspecto económico.
- El aspecto social.

Por lo que al aspecto político se refiere y considerando al Municipio como asociación política, nos obliga a plantear un nivel de gobierno cuyo órgano de autoridad (Ayuntamiento) es el resultado de la expresión y del ejercicio del poder de los ciudadanos que habitan en un lugar determinado.

Este planteamiento nos hace suponer que el Municipio como entidad geográfica y política es el escenario de diversos fenómenos y procesos políticos en los que intervienen la ciudadanía a través de partidos políticos, grupos de presión, procesos electorales, vida sindical, organizaciones, etc.

Este importante aspecto de la vida municipal está presente en la totalidad de los municipios de nuestro Estado, aunque en algunos casos se ha convertido en el factor predominante de su existencia, tal es el caso de los municipios más importantes y particularmente el de la capital del Estado, en donde siempre forman parte de sus Ayuntamientos representantes de los grupos de más importancia para la vida económica, política y social de las comunidades que forman parte del Municipio.

En cuanto a su ámbito externo, los municipios de nuestro Estado forman parte de la relación política que se da entre el gobierno federal y el estatal a través del funcionamiento y combinación de los factores de poder y las prácticas propias del sistema político mexicano como los procesos

electorales, en donde los Municipios vienen a ser sujetos de las decisiones tomadas en los gobiernos federal y estatal, lo cual limita la autonomía e independencia de los municipios en su función política.

Es necesario establecer que el Municipio no funcionará en la medida en que sistemáticamente padece las interferencias centralistas que los otros dos niveles de gobierno ejercen sobre éstos, y esto nos ha servido de base para afirmar la dominación y preponderancia que existe sobre los Ayuntamientos.

La evolución de los municipios del Estado de México se ha visto centralizada en demasía pues se encuentran sujetos en los asuntos importantes a decisiones y procesos políticos que se generan tanto en el propio Estado como en la federación.

No obstante, a pesar de la importante reforma política establecida en el Artículo 115 constitucional, referente al sistema de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, en nuestro Estado aún se padece un acentuado centralismo y un desequilibrio de poderes a favor de los ejecutivos federal y estatal en detrimento de los municipios.

De esta manera, podemos afirmar que hasta en tanto siga existiendo imposición de funcionarios y jerarquía en la ejecución de programas municipales de orden político dando priori-

dad a las determinaciones de otros niveles de gobierno, que a los propios municipios, no podremos sostener la existencia de una auténtica autonomía política.

El aspecto económico es el que sin duda reviste mayor importancia, y particularmente en el Estado de México, la situación económica de cada Municipio es muy particular y propia, y es que existen desde municipios de tipología metropolitana quienes vinculan su potencial económico en su inmensa zona industrial e importante auge comercial, hasta los rurales de muy escasos recursos económicos.

Realizar una descripción de cada municipio en particular resultaría más que difícil interminable, sin embargo podemos establecer a grandes rasgos la situación que viven en la actualidad los municipios del Estado clasificándolos de acuerdo a su tipología, y así mismo soslayar tanto su importancia, como sus ventajas y desventajas.

Dentro de los Municipios con características metropolitanas encontramos a Toluca, Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza y Ecatepec. Todos estos Municipios, a excepción del de Toluca, pertenecen al Valle Cuautitlán- Texcoco, se encuentran localizados en las regiones II y III de nuestra entidad y se constituyen como la segunda concentración demográfica y de actividades productivas del país.

El alto crecimiento observado en los sectores comercial e industrial, en los municipios metropolitanos, a últimas fechas han logrado convertir al Estado en la segunda entidad más industrializada del país, y así mismo existe un acelerado y eficiente desarrollo en el sector comercial principalmente en las regiones de Toluca, Zumpango y Texcoco.

Los presupuestos con que cuentan esta clase de Municipios son tan altos que Estados como Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas quedan en un nivel de rezago económico comparativamente, sin embargo el alto índice demográfico y la excesiva concentración industrial y comercial han agravado la situación general del Estado en estos últimos años, lo que ha causado un desajuste notorio en la economía de los municipios urbanos y rurales.

De acuerdo a las características generales y a la constante evolución que han tenido estos municipios en los diversos ramos, podemos afirmar categóricamente que en la actualidad cuentan con lo indispensable para autoadministrarse, es decir, son capaces de lograr un mejor desarrollo económico, sin embargo no sucede así ya que son precisamente estos municipios los que generan una cantidad importante de ingresos en favor del gobierno estatal y los que constituyen al mismo tiempo la plataforma del equilibrio económi-

co de la Entidad.

El alto crecimiento demográfico en la zona metropolitana de la ciudad de México se ha duplicado en los últimos veinte años, lo cual es un indicador de la concentración de la actividad económica en esta zona, lo que ha marcado una profunda división entre las zonas urbanas y rurales realizándose un flujo de recursos materiales, técnicos y financieros de las regiones menos productivas a las más productivas.

~ Por otra parte, dentro de los Municipios de tipología urbana podemos mencionar a los siguientes: Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Huixquilucan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Tultitlán, Zumpango, Valle de Bravo, Los Reyes y Lerma.

En estos municipios encontramos un nivel económico regular, generalmente logran cierto avance pero no a la magnitud de los municipios metropolitanos.

Casi la mayoría de estos municipios son conurbados y uno que otro están en proceso de conurbación y manejan un presupuesto más o menos desahogado.

El problema radica en que el Estado ejerce sobre éstos un fuerte control jerárquico que no les permite alcanzar un buen desarrollo; por ello es necesario acelerar el proceso de descentralización en estos municipios que sea capaz de restituirles su autonomía económica así como la organización

por parte de las autoridades del Ayuntamiento, el trabajo voluntario de la comunidad y el impulso a la creación de empresas municipales con atractivos financiamientos.

El desequilibrio regional causado por la centralización de la actividad económica en los municipios metropolitanos, ha afectado fuertemente a los municipios urbanos, lo que ha sido causa y efecto a la vez de la escasez de recursos financieros, materiales y técnicos que requieren estos últimos para lograr su independencia económica.

Como podemos observar, factores como la incapacidad financiera, el deficiente presupuesto municipal, el desequilibrio de sus ingresos, la poca participación en los programas de desarrollo y el notable control en la distribución de las participaciones federales y estatales, han debilitado la fuerza y el desarrollo económico de los municipios urbanos.

Por todo ello es necesario que se les permita administrarse con autonomía propia, pero hasta entonces no se les restituya tan importantes fuentes de ingreso o sea descentralizar la actividad económica-fiscal e impedir que la Legislatura del Estado limite la libertad y el desarrollo de los mismos.

-Los Municipios de tipo rural, donde quedan encuadrados todos aquellos que no se mencionaron, son los más afectados ya que no poseen actividades económicas importantes como la

industria y el comercio como sucede en los que mencionamos - anteriormente.

La mayoría de ellos versan su actividad económica fundamentalmente en la agricultura y la ganadería, lo que es debido al nulo desarrollo urbano, industrial y comercial de que adolecen y es precisamente en esta clase de municipios donde el Estado debe avocarse a desarrollar programas y acciones que en un principio los fortalezcan económicamente y consecuentemente logren su autonomía.

Esto no es fácil de lograrlo pues se trata de un minucioso y largo pero efectivo proceso de descentralización en la medida en que vayan evolucionando los municipios en sus diversos aspectos, sin embargo ésta es la única forma de lograr su autonomía y su desarrollo económico.

El estudio y la planeación de la realidad de estos municipios debe ser el punto de partida para la solución de su problemática económica; deberán proveerlos de facilidades de tecnificación para elevar su producción agrícola y ganadera en - corto tiempo, es decir, aprovechar sus recursos naturales a toda su capacidad, acelerar el proceso de urbanización municipal para crear fuentes de trabajo y mejorar la economía, crear infraestructura industrial y comercial, lograr mejoría en la comunicación, electrificación y en la generalidad de los servicios públicos pero sobre todo capacitar en forma adecuada en

el ramo técnico-administrativo tanto a funcionarios como al demás recurso humano con que cuentan los Ayuntamientos.

En realidad, la auténtica problemática económica por la que atraviesan los Municipios' del Estado de México, se debe principalmente a que nunca se les ha considerado como un poder social, en consecuencia, siempre han estado en una situación de sometimiento a las autoridades superiores y ja más se les ha reconocido una vida propia.

Por cuanto hace al aspecto social, en los municipios - de nuestro Estado se contemplan tres factores esenciales de este orden y un programa de descentralización de importante trascendencia:

- Educación.
- Salud.
- Vivienda.

En el renglón educativo el Estado de México experimenta una problemática de características muy particulares; el dinamismo de su crecimiento económico lo ha convertido en el destino de importantes volúmenes de población que busca trabajo y servicios entre los que destacan los de carácter educativo.

La demanda de servicios educativos de todo tipo y nivel

se presentan principalmente en las áreas de alta concentración urbana, por lo que es necesario redoblar esfuerzos para atenderla y extenderla.

Entre 1970 y 1983 el sistema educativo creció a un ritmo muy rápido tanto en alumnos y maestros como en número de escuelas, sin embargo a pesar de haber ampliado la cobertura de estos servicios, aún es insuficiente.

La problemática educativa que afecta a una gran cantidad de municipios de nuestro Estado radica fundamentalmente en la concentración demográfica y económica en las regiones de Zumpango, Texcoco y Toluca y por ende los servicios educativos también se concentran en estas regiones en detrimento de la mayor parte del Estado, aunándose este problema al de la concentración del ingreso y del empleo, así como al de la mayoría de los servicios.

Todo esto hace sumamente necesaria la descentralización de los servicios educativos, de todo tipo y nivel, en todo el territorio de nuestro Estado pero fundamentalmente en los municipios semiurbanos y rurales.

En muchas ocasiones se ha argumentado que el atraso económico solo podrá superarse aumentando el nivel educativo pues una población mejor educada tendrá mayores oportunidades de acceso, sin embargo el desarrollo educativo en nuestro Estado y Municipios actualmente se enfrenta a numerosos

problemas sociales y estructurales como la deserción escolar debido fundamentalmente a causas de tipo económico.

Los servicios educativos deben ampliarse forzosamente hasta los municipios rurales, quienes también están deseosos de elevar su nivel educativo y cultural, que además es una alternativa viable para lograr su desarrollo.

- La problemática de la salud en el Estado de México podemos plasmarla tanto en los grandes municipios localizados en el área metropolitana de la ciudad de México como en las poblaciones rurales marginadas.

La prestación de los servicios de salud y seguridad social en todo el territorio del Estado se proporciona a través de: La Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) e Instituciones particulares.

La población se divide en dos grupos principalmente: el grupo asegurado con servicios y prestaciones sociales atendido por el IMSS, el ISSSTE y el ISSEMYM; y el grupo abierto, constituido por la población en general pero sobre todo la de escasos recursos y que es atendida por la SSA, el DIF y el IMSS,

con su programa de solidaridad social.

Como respuesta al establecimiento de una mejor atención y servicio se ha creado un modelo estandarizado de niveles de atención: el primer nivel se caracteriza por tener contacto directo con la comunidad y realizar labores de medicina preventiva; el segundo nivel de atención es proporcionado en los hospitales generales con servicios y especialidades más complejas; y el tercer nivel comprende la atención médica de alta especialidad y tecnología compleja. En todos los niveles se otorga atención, prevención y rehabilitación.

Los niveles de atención médica que proporcionan las diversas instituciones de salud en todo el Estado se distribuye de la siguiente manera: la SSA, el IMSS y el DJF proporcionan generalmente atención a nivel primario; el segundo nivel es cubierto principalmente por el IMSS, el ISSSTE, el ISSEMYM y la SSA; las acciones del tercer nivel las realiza solamente el DJF y el ISSEMYM.

El elevado incremento de la población general de todo el Estado muestra una demanda creciente de servicios y calidad de atención, sin embargo cada día se torna insuficiente el recurso humano del sector salud pues el incremento de la población ha sido mucho más rápido; pero en realidad este problema sólo subsiste en los municipios donde existe una alta concentración urbana, sobre todo aquellos que se encuentran ubicados dentro

del área metropolitana de la ciudad de México y en la zona - del Valle Cuautitlán-Texcoco.

De esta manera podemos establecer que es sumamente ne cesario acelerar el proceso de descentralización en cuanto a los servicios de salud pública se refiere, y que se iniciaron precisamente el mes de Septiembre de 1985 a raíz de la destrución del Centro Médico Nacional por causa del terremoto.

Este programa fue puesto en marcha tanto por parte del sector público federal (SSA) como por los Servicios Coordinados de Salud Pública del Gobierno del Estado de México, quedando ubicados dentro de la jurisdicción de nuestra entidad tres hospitales regionales.

- La problemática en torno a la Vivienda también es notriamente grave en nuestro Estado pues el déficit habitacional existente hoy en día es considerable.

A nivel regional se observa que los mayores requerimientos de vivienda se han dado en las regiones de Toluca, - Zumpango y Texcoco, es decir, en lugares densamente poblados y en los que además se encuentra concentrada gran parte de - la fuente zona industrial y comercial del Estado.

Por lo general las condiciones de las viviendas que se localizan en estas regiones son aceptables, en cambio en algunos municipios de tipo urbano y la mayor parte de los rurales

son construcciones rústicas, en las que el agua potable y la energía eléctrica son el principal problema.

Por otra parte se ha observado que al Estado ingresan anualmente cien mil nuevos habitantes, como resultado de los programas de vivienda popular implementados en el Distrito Federal por organismos como el FOVISSSTE y el INFONAVIT, que al carecer de terrenos en la ciudad de México los realizan en los Municipios circunvecinos al Distrito Federal.

Este fenómeno ha provocado que se desvíen recursos del Gobierno estatal hacia esos lugares a efecto de dotarlos de servicios públicos.

En el Estado de México existe además el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (IAURIS) que también lleva a cabo programas habitacionales de interés social en las diversas regiones de la Entidad.

Dentro de las áreas de mayor concentración de viviendas creadas por este organismo encontramos a Naucalpan, Tlalnepantla, Nicolás Romero, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Coacalco, Ecatepec, es decir, en la mayor parte del Valle Cuautitlán-Texcoco.

Lo curioso y grave del caso es que todo este proceso de urbanización e infraestructura se ha llevado a cabo en zonas donde hay una densa concentración demográfica, lo que ocasiona trastornos graves y de diversa índole.

Desafortunadamente aquí no podemos pensar en un programa de descentralización, ya que la población de cada municipio lo que busca precisamente es instalarse lo más cerca posible de los importantes centros de trabajo.

Sería más importante en primer término descentralizar el sector industrial, comercial y de servicios, y de esta manera organizar y distribuir adecuadamente a la población y consecuentemente evitar el aglutinamiento de habitantes en las cabeceras municipales.

- Por otra parte destaca también, dentro del aspecto social, el reciente establecimiento del Servicio Municipal de Empleo en los municipios del Estado de México.

Este programa de orden federal, tiene su origen en el plan nacional de desarrollo, en el que se puso de manifiesto que uno de los principales problemas a abatir lo constituía el desempleo.

De esta manera la Secretaría del Trabajo elaboró un proyecto, el cual fue aprobado y puesto en práctica observándose buenos resultados técnicos.

En nuestro Estado este programa apareció desde 1982, pero se puso en vigor a partir de Junio de 1986, sobre todo en los municipios urbanos y metropolitanos.

El Servicio Municipal de Empleo surge de la necesidad latente de proporcionar un servicio a la población municipal;

fue así como se creó dentro del Gobierno de nuestro Estado, - la Dirección General de Empleo con el fin de establecer una coordinación estrecha entre demandantes de empleo y ofrecedores del mismo.

Con anterioridad tanto en el Estado como en los Municipios no se conocía a ciencia cierta la realidad económica y social de cada comunidad, es decir, que no se consideraba importante ni los municipios eran competentes para conocer, evaluar y establecer el porcentaje de empleo y desempleo habido dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Sin embargo, en la actualidad y a raíz de la creación de los Servicios Estatal, Regionales y Municipales de Empleo - se ha logrado una mejor coordinación e interrelación, lo que ha sucedido de igual manera con los sectores industrial, comercial, educativo y de servicios ubicados dentro de los límites de cada municipio y que son en suma los oferentes de empleo en beneficio de la población. Esto es en síntesis el objetivo general de este programa.

También dentro del aspecto social mencionamos la existencia de un importante programa de descentralización, y que consiste en la creación de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, anteriormente conocidos como Comités Municipales del DJF.

Aunque la denominación, estructuración y administración de estos organismos cambió por completo, las funciones - que desarrollan son exactamente las mismas que consisten en asegurar la atención permanente a la población marginada - brindando servicios integrales de asistencia social enmarcados dentro de los programas básicos nacionales y estatales.

En el Periódico Oficial del gobierno constitucional - del Estado de México, de 16 de Julio de 1985, se publicaron los decretos número 8 y 9 con los que se reforman artículos y fracciones de la Ley Orgánica Municipal y de la Ley de Protección, Asistencia a la niñez y de Integración Familiar en el Estado de México; y el Decreto número 10, ley que crea - los organismos públicos descentralizados, de asistencia social, de carácter municipal denominados *SISTEMAS MUNICIPALES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA*.

Estas disposiciones entraron en vigencia a partir de Enero de 1986, y de la misma manera se celebraron convenios entre el DJFEM y los diferentes municipios del Estado y se firmaron actas de cabildo respectivamente, quedando establecido que los Ayuntamientos se comprometen a asignar de su - presupuesto total de egresos de 1986 un 3% al Sistema Municipal del DJF de su localidad.

Anteriormente estos organismos dependían en todos los aspectos de los Ayuntamientos, su administración era senci-

lla y se integraban por un Presidente que era nombrado por el Presidente Municipal a propuesta del Ayuntamiento, un Director, un Coordinador General, el Procurador de la Defensa del Menor y la Familia y varios vocales.

En la actualidad se integran por una Junta de Gobierno la Presidencia y la Dirección, el órgano superior que es la Junta de Gobierno se integra con un Presidente, un Secretario un Tesorero y dos vocales. El Presidente y el Secretario ó Director son nombrados por el presidente municipal, y el Tesorero y los Vocales por la Junta de Gobierno.

El Tesorero es el responsable del manejo del Presupuesto del Sistema Municipal quien deberá informar mensualmente a la Junta, así como revisado y aprobado por la Contaduría General de Glosa a través de un representante.

Estos organismos tienen como objetivo fundamental: - brindar servicios de asistencia social a la población marginada promover el bienestar social y el desarrollo de la comunidad, fomentar la educación escolar e impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez, coordinar con otras Instituciones tareas de asistencia social, crear establecimientos de asistencia social en beneficio de menores abandonados, ancianos y minusválidos sin recursos, prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social que contribuyan a la integración y el bienestar de la familia.

En la actualidad solo los 31 municipios más importantes económicamente han estado funcionando como organismos públicos descentralizados, debido a su autosuficiencia económica, en los noventa restantes se continúa trabajando de la misma manera, es decir, con el apoyo económico de los Ayuntamientos.

Es por demás importante resaltar que hasta el momento el DJF es el único organismo que proporciona una gran cantidad de servicios de asistencia social de manera totalmente gratuita, sobre todo a los grupos marginados y de escasos recursos.

En realidad, estos organismos no se han llegado a descentralizar en forma absoluta pues subsisten de los porcentajes que les son asignados por los Ayuntamientos, sin embargo administrativamente poseen una mejor estructura para aprovechar de mejor manera sus recursos.

Lo ideal es que con el tiempo llegaren a convertirse en organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica, patrimonio y fines propios para los que fueran creados.

5.- Análisis sobre la existencia de la Autonomía en los Municipios del Estado de México.

En base al estudio que hemos venido realizando acerca

del Municipio desde el punto de vista histórico, político, - económico, jurídico y administrativo debemos considerar necesario incluir dentro de este último punto una síntesis que nos permita puntualizar si efectivamente el Municipio en el Estado Libre y Soberano de México, es poseedor de una autonomía real y verdadera.

En este sentido, la reforma municipal cada día se hace más interesante y obligatoria, pues el régimen municipal es lo más vigoroso del presente y lo más prometedor del futuro, por lo tanto, en estos momentos de crisis política, económica y social debemos denunciar el difícil momento que vive la autonomía municipal y hacer realizable el renacimiento integral del municipio en todos sus aspectos.

En el Estado de México, hasta en tanto no se establezcan en forma permanente aquellas normas que reconozcan la libertad de los Municipios, no podrán éstos ni la reforma vigorizar democráticamente el régimen municipal, sobre todo si continúan siendo considerados como órganos sujetos a las decisiones tanto del gobernador como de la legislatura.

Como podemos observar, el anhelo revolucionario de los Constituyentes de Querétaro no se ha llevado aún a cabo, el Municipio pierde cada día su verdadera estatura democrática como nivel propio de gobierno.

Por todo ello, se hace necesaria la expedición de una

ley federal que reglamente los principios constitucionales - del artículo 115, debiendo contener por lo menos importantes aspectos tales como:

- Considerar y respetar la autonomía municipal, es decir, reconocer su existencia como poder autónomo, y no como delegado administrativo del gobierno del Estado.

- Fortalecer y aclarar debidamente el principio de libertad política municipal de que habla la fracción I del artículo 115 y así acabar con el intermediarismo.

- Establecer los requisitos cuantitativos de habitantes para la creación de nuevos municipios así como la capacidad económica para su subsistencia propia.

- Que así como los Ayuntamientos son de elección popular y directa, sea el pueblo mismo quien tenga la facultad de disolverlos si la causa es grave y lo amerita, más no el gobernador y los demás poderes locales.

- Definir la autonomía interna del municipio estableciendo claramente su competencia fiscal.

- Establecer la posibilidad de que se asocien los municipios con vista a resolver conjuntamente sus problemas comunes respecto a la prestación de servicios públicos.

La Constitución Política del Estado de México posee su ley secundaria que es la Ley Orgánica Municipal, sin em-

bargo esta ley tendría mejor contenido si participara de las disposiciones de la Ley Reglamentaria de Orden Federal, y el panorama jurídico de los municipios no sólo contaría con recursos para hacer valer sus derechos, sino que también sería valedera su autonomía en materia legislativa.

En el Estado de México, ni aún los municipios importantes poseedores de un gran avance técnico y solvencia económica como Naucalpan, Toluca, Tlalnepantla ó Ecatepec, se les ha permitido administrarse libremente, pudiendo hacerlo ya, y no solo en lo económico sino también en lo jurídico, administrativo y en lo político.

La mayor ó menor plenitud del alcance estribará en el grado de subordinación que tanto la federación como el gobierno de la entidad ejerzan sobre los municipios, pero por desgracia el grado de dependencia es tan notable que dudamos plenamente de la existencia de la autonomía municipal.

La idea de jerarquía que se mantiene en el Estado de México sobre sus Municipios, la centralización de programas de diversa índole en unos cuantos Ayuntamientos y la nula libertad que tienen éstos para elegir a sus gobernantes, han sido una clara muestra de la violación al principio de autonomía ó de municipio libre; la autonomía significa la facultad y responsabilidad que tiene el Municipio de gobernarse - por sí mismo.

La experiencia ha demostrado que no puede haber un Municipio fuerte y libre si está sujeto a la buena o mala voluntad de la legislatura local o a los vaivenes políticos se re na les, lo ideal es que entre los municipios y el estado, y entre éstos últimos y la nación deban existir vínculos sol ida rios y de coordinación.

Las finanzas públicas de las tres entidades gubernamentales deben desarrollarse armónicamente en recíproco respeto dentro de sus propios niveles, además debe existir el apoyo y la cooperación de los tres niveles de la administración pública, sobre todo de los más fuertes en beneficio de los más débiles que es el nivel municipal de gobierno.

En realidad, los municipios mexiquenses no tienen plena potestad jurídica tributaria pues es el Estado el que fija a través de su legislatura, y les autoriza los recursos que satisfacen sus presupuestos de egresos, les ha confinado determinadas fuentes tributarias y poseen un sistema de imposición de bajo rendimiento.

Esta situación tan preocupante obliga a que los municipios cuenten con el desahogo económico suficiente para satisfacer sus necesidades más apremiantes, lo que únicamente puede conseguirse a través de la autoadministración.

Todos los aspectos a que hemos aludido (económico, político y jurídico) son importantes en el desarrollo integral de los municipios, sin embargo lograr la autonomía en el pla

no económico es lo más importante para conseguir tan anhelados fines; lo que se debe de hacer en la Constitución Política de nuestra entidad es apegarse y ajustarse al principio de libertad municipal o autonomía que emana del artículo 115 de la Constitución Federal, fundamentalmente permitir que - sean totalmente autónomos en todos los sentidos, es decir, no subordinarse en sus acciones tanto al Ejecutivo Estatal como a la legislatura; simple y sencillamente dejarlos ser Municipios Libres.

CONCLUSIONES.

1.- Los primeros antecedentes de la Institución Municipal los encontramos en las más antiguas civilizaciones que son la romana, la griega y la española, particularmente, a quienes inclusive se les ha atribuido la paternidad y el origen del Municipio actual. Sin embargo debemos dejar bien claro que estas culturas tenían su forma de organización política y administrativa propia y consecuentemente se regían bajo sus propios ordenamientos, por lo tanto, el origen del Municipio fue muy sui géneris en cada lugar, teniendo sus respectivos grados de evolución, desarrollo y decadencia.

2.- Consideramos que el auténtico origen del municipio es de carácter sociológico o ius naturalista, derivado de la unión natural de grupos o familias situados en un lugar determinado y que se unen para la satisfacción de sus necesidades colectivas e intereses comunes. De esta manera podemos establecer que el Municipio surge antes que el Estado, mismo que tiene su célula básica en él, la ley solo reconoce y da forma a toda esa realidad.

3.- En México, el Municipio nace antes de la conquista como municipio rural primitivo conocido con el nombre de Cal

pulli, de tipo agrario, que constituyó una forma de organización política, económica y social de la cultura azteca. Esto constituye sin duda el antecedente más claro con respecto al origen del municipio mexicano.

De esta manera, podemos afirmar categóricamente que la actual organización municipal mexicana es producto de la evolución histórica de nuestro país, es decir, del Municipio Prehispánico.

Cierto es que se vió influenciado de alguna manera y en forma determinante por la dominación española, pero únicamente en cuanto a su forma de implantación y no por ello debemos atribuirle la paternidad y el origen del municipio mexicano actual.

4.- Desde la época colonial, durante el México independiente y hasta en el movimiento revolucionario se mantuvo una constante lucha por alcanzar la libertad, la democracia, el reconocimiento y la existencia del Municipio Libre, sin embargo debido al excesivo centralismo que se instauró posteriormente a través del sistema de Prefecturas Políticas, las Constituciones Políticas de 1814, 1824 y 1857 olvidaron reglamentar al Municipio negando incluso su existencia, lo que orilló a la desaparición de algunos de ellos.

5.- La constante pugna por el reconocimiento constitucional de la libertad municipal y después de apasionados debates, la asamblea constituyente, en la madrugada del 31 de Enero de 1917, en la ciudad de Querétaro, aprobó el proyecto del primer jefe del ejército constitucionalista, relacionado al artículo 115 constitucional, así como con sus respectivas reformas, consecuencias lógicas, necesidades y políticas que el tiempo ha venido acentuando.

Este proyecto instituye al Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación radicando la libertad municipal en la elección directa de los Ayuntamientos sin que exista autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado, facultando a los municipios para administrar libremente su hacienda, concediéndoles personalidad jurídica para todos los efectos legales y otorgándoles facultades para crear sus propias leyes.

6.- El Derecho Municipal está constituido por el conjunto de normas que regulan la estructura de la administración pública municipal, el funcionamiento de sus órganos políticos y la forma de su gobierno.

Es una disciplina autónoma que no deriva de ninguna rama del derecho, tiene íntima relación con el Derecho Ad-

ministrativo, con el Derecho Constitucional, con la Ciencia Política y otras ramas, de las que ha adoptado conceptos, principios y configurando su propia estructura.

El Derecho Municipal posee atributos, principios y fines propios que lo caracterizan como una disciplina jurídica independiente.

7.- El concepto de Fortalecimiento Municipal quedó desglosado en dos partes:

- El apego absoluto y el debido cumplimiento por parte de los Estados de la República con el contenido de la reforma al artículo 115 constitucional así como la expedición de una ley reglamentaria a dicho precepto.

- Como un conjunto de acciones que los gobiernos federal, estatal y los propios municipios promueven para apoyar el desarrollo de estos últimos tanto en la cuestión económica, administrativa y financiera como en la realización de obras y mantenimiento de los servicios públicos. Todas estas acciones se llevan a cabo mediante programas de apoyo y celebración de convenios intergubernamentales.

8.- Por lo que respecta a la Descentralización, hemos establecido que se trata de un proceso de desarrollo y de -

fortalecimiento municipal que solo se logrará a través de la autoadministración y dirección de aquellos servicios que aún no están en manos de los Ayuntamientos y que deben ser forzosamente de la competencia exclusiva de éstos, por encontrarse dentro de sus jurisdicciones, más no de los Estados o de la Federación.

El proceso de descentralización conlleva al logro de la autonomía municipal y a la vigorización de la existencia del Municipio Libre; y es que se trata precisamente de un nivel más de la Administración Pública más no de una descentralización administrativa del Estado.

9.- La falta de capacidad económica principalmente, administrativa y la nula capacitación del recurso humano en los municipios seguirá representando un obstáculo para hacer efectivas sus acciones y sus facultades.

Las condiciones en que se encuentran actualmente muchos de ellos impide una eficiente prestación de los servicios públicos a su cargo, lo que significa que dejan de percibir importantes ingresos, por lo que es necesario que el Municipio cuente con bases más sólidas para ir desarrollando con eficiencia y eficacia su capacidad económica y administrativa.

10.- La Autonomía Municipal ha sido a través del tiem-

po una constante pugna popular derivada del poco reconocimiento que se ha hecho al Municipio como un nivel propio de gobierno, mismo al que se ha considerado incapaz de gobernarse y estructurarse por sí mismo así como administrarse con arreglo a sus propias leyes.

Al haber quedado consagrado en el artículo 115 como Municipio Libre significa que posee autonomía absoluta en la administración de sus diversos ramos.

En el Estado de México, el principio de Autonomía Municipal se encuentra subyacente, ya que ni se ha cumplido cabalmente con la reforma municipal ni se ha permitido actuar a los municipios con libertad propia para lograr su desarrollo y autosuficiencia, y todo esto como resultado de la supremacía ejercida por el Estado en detrimento de aquellos.

11.- Los municipios del Estado de México, sufren actualmente incontables problemas, contradicciones, injusticias, violaciones a los derechos locales, manipulaciones, imposiciones, que no son más que situaciones que reflejan la absoluta pérdida de su verdadero significado histórico, por carecer de materia política y legislativa confiable, disponible para estructurar su verdadera autonomía.

PROPOSICIONES.

1.- Los 121 Ayuntamientos del Estado de México, órganos supremos de la soberanía popular, deben exigir y poner en práctica sus facultades jurídicas dentro de su propia esfera de competencia, para de esta forma establecer los impuestos municipales necesarios para resolver sus necesidades, tratando de evitar así la subordinación al poder del Estado.

2.- Factores preponderantes como: la existencia de una adecuada estructuración que fomente el desarrollo económico y la capacidad financiera de los municipios para el fortalecimiento de su hacienda pública, la necesidad de reintegrar nuevamente a los Ayuntamientos la administración y dirección de los juzgados municipales; así como la prestación del servicio de tránsito, como se contempla en el texto del 115 constitucional, se constituyen como los tres aspectos más importantes en que se vincula la autonomía de los municipios del Estado de México.

3.- La situación política, económica y social en los municipios del Estado de México, aún cuando cada municipio tenga sus muy propias y particulares características, se ha

tonnado difícil, en todos los sentidos, esta situación radica precisamente en que en los municipios metropolitanos - existe un grado acentuado de centralización económica, administrativa, social y financiera por parte de la entidad estatal, en cambio, en los municipios urbanos y rurales no se vislumbra un constante desarrollo en virtud de que han sido olvidados y actividades importantes como las económicas y las financieras no llegan a sus manos, por lo tanto, se hace necesario cada día que se acelere en mayor medida el proceso de descentralización en los municipios, en todos sus aspectos, ya que es la única forma de ir logrando paulatinamente la tan ansiada autonomía municipal, en forma justa y equitativa.

4.- La Constitución particular del Estado de México y demás leyes emanadas del Congreso Local deben legislar en favor de las entidades municipales, que reuniendo determinadas características, puedan regirse de la manera más conveniente y provechosa a sus justos intereses.

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

OBRAS CONSULTADAS:

- 1.- *Breviario Demográfico del Estado de México, Edit. Sistema Estatal de Información del Gobierno del Estado de México, Toluca, Méx., 1984.*
- 2.- *Calzada Padrón Feliciano. MUNICIPIO LIBRE. ENEP-UNAM-ACATLAN, México, 1983.*
- 3.- *Centro Nacional de Estudios Municipales; Secretaría de Gobernación. EL MUNICIPIO MEXICANO, México, D.F., 1986 Primera Edición.*
- 4.- *Castorena J. Jesús. EL PROBLEMA MUNICIPAL MEXICANO. Edit. BANOBRAS, México, D.F., Reedición 1982.*
- 5.- *Gobierno del Estado de México. GENESIS Y EVOLUCION DEL ESTADO DE MEXICO, Edit. Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México, Palacio de Gobierno, Toluca, México, 1986.*
- 6.- *Gobierno del Estado de México. SISTEMA ESTATAL INTEGRAL DE PLANEACION., Toluca, México, 1984, Tomos I a X.*

- 7.- Huenta Barrera Teresita Rendón. *DERECHO MUNICIPAL*. - Edit. Porrúa, México, D.F., 1985.
- 8.- Jiménez Ottalengo Regina y Jorge Moreno C. *LOS MUNICIPALES DE MEXICO*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, D.F., 1978.
- 9.- *LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL*, Guía Técnica 10, Ediciones J.N.A.P., México, 1985.
- 10.- Mantínez Cabañas Gustavo. *LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO*. Ediciones J.N.A.P., México, D.F. 1985.
- 11.- Montaña Agustín. *MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL*. Edit. TRILLAS, Segunda Reimpresión, México, D.F., 1985.
- 12.- Moya Palencia Mario. *TEMAS CONSTITUCIONALES*. UNAM. México, D.F., 1983.
- 13.- Ochoa Campos Moisés. *DESCENTRALIZACION O AUTONOMIA MUNICIPAL*. Editorial INDICE, México, D.F., 1982.
- 14.- Ochoa Campos Moisés. *LA REFORMA MUNICIPAL*. Edit. Porrúa México, D.F., 1985.

- 15.- Pichardo Pagaza Ignacio. *INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO*. Edificiones I.N.A.P., México, D.F., 1984, Primera Edición. Tomo 2.
- 16.- Plan de Gobierno 81-87. *Bases para una Nueva Estrategia de Desarrollo, Gobierno del Estado de México*. Toluca, México. 1981.
- 17.- Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. *EL DESAFIO MUNICIPAL*. México, D.F., 1986.
- 18.- Serra Rojas Andrés. *DERECHO ADMINISTRATIVO*, Edit. Porrúa México, 1984.
- 19.- Villoro Toranzo Miguel. *INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO*. México., 1980, Editorial Porrúa.

LEYES Y OTROS DOCUMENTOS:

- 1.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
Edit. Porrúa, Septuagésimoséptima Edición, México, 1986.
- 2.- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Mé-*
xico. Edit. Comisión Estatal Electoral, Toluca, Méx.
1986.
- 3.- *Ley Orgánica Municipal del Estado de México,* Edit. Comi-
sión Estatal Electoral, Toluca, México, 1986.
- 4.- *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*
del Estado de México, Comisión Estatal Electoral, Toluca,
México. 1986.
- 5.- *Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y*
Soberano de México. Editorial CAJIGA, Puebla, México.
1985, Tercera Edición.
- 6.- *Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México y Re-*
glamento General.
- 7.- *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado*
de México., Gaceta Oficial de Gobierno No. 47, 4-IV-81.

8.- *Diario Oficial de la Federación, Tomo CDJJ. No. 12
del 17 de Marzo de 1987.*