

193
2º J



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán

**ANALISIS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
ENCOMENDADOS AL MUNICIPIO**

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

Acatlán, Edo. de Méx.

1989

FALLA 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.

I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
1.- EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO EN -- MEXICO	3
1.1.- Organización del Municipio en la - Colonia	3
1.2.- El Ayuntamiento en la Constitución Gaditana	19
1.3.- La Constitución de 1824	25
1.4.- Las Constituciones Centralistas (Las Siete Leyes)	31
1.5.- La Constitución Liberal de 1857	38
CAPITULO II	
2.- LA CONSTITUCION DE 1917 Y SUS DEBATES	58
2.1.- Antecedentes del Ayuntamiento en - los Planes Revolucionarios	58
2.2.- Proyecto de Venustiano Carranza	68
2.3.- Debates Constitucionales del Artícu lo 115 en la Ciudad de Querétaro	70
2.4.- Textos Aprobados	76
2.5.- Las Reformas Municipales en los años 1983 y 1987	79
2.6.- Análisis Constitucionales de los -- Servicios Conferidos al Municipio	94
CAPITULO III	
3.- ORGANIZACION POLITICA DEL MUNICIPIO	101
3.1.- Conceptos de Municipio y Ayuntamien to	101
3.2.- Organos Municipales	106

3.3.- Autoridades Municipales	107
-------------------------------	-----

CAPITULO IV

4.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES	125
---	-----

4.1.- Fracción 3a. del Artículo 115 --- Constitucional	125
---	-----

4.2.- Servicios Municipales Concesiona- bles	133
---	-----

4.3.- Deficiencias de Servicios en el - Municipio	138
--	-----

CONCLUSIONES	144
---------------------	-----

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El municipio es, y siempre ha sido una forma política de asociación humana, y presupone la existencia de un proceso previo de integración social, que incluye el tránsito de la comunidad primitiva por etapas sucesivas de desarrollo que van desde la horda promiscua, el clan totémico, la tribu, la aldea, la ciudad, hasta llegar al Estado; a partir del cual es cuando históricamente se puede hablar con propiedad de la existencia del municipio dotado ya de los atributos jurídico-políticos que lo caracterizan.

Desde un punto de vista jurídico-político, debe considerarse que en nuestro país se entiende por municipio la institución de derecho público que da base legal de sustentación al sistema político de gobierno conforme al cual se encuentra organizado el Estado Mexicano, según lo determinan las normas fundamentales de nuestra carta magna cuyo art. 115 establece que el municipio libre, es la base de la organización política y administrativa de nuestro régimen democrático, representativo y popular de gobierno.

También podemos señalar, que el municipio en base a lo antes mencionado es una comunidad poblacional investida

de facultades autónomas de gobierno que le garantizan su legal funcionamiento y el cabal cumplimiento de los fines que le son propios, es decir, que por mandato legal todo municipio goza de personalidad jurídica y dispone de patrimonio propio.

Sin embargo, el municipio siempre debe de entenderse integrado a otra entidad pública de nivel político más amplio, de la cual depende en mayor o menor grado, en los términos establecidos por las normas.

Por lo antes mencionado, el presente trabajo observa desde un perfil más general, la posibilidad de mejorar las funciones integradas dentro del organismo colectivo denominado ayuntamiento en el marco de los servicios públicos, ya que esta célula es responsable de la administración y de la prestación de los mismos.

Con esto pretendo sensibilizar los ánimos para crear mejoras en el entorno municipal, sobre el área de conocimiento antes mencionado; y que de esta manera surian nuevos proyectos, con elementos actualizados, que permitan una mejor armonía entre la comunidad nublacional, y las autoridades de elección popular que integran el ayuntamiento dentro del municipio.

CAPITULO I

1.- EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

1.1.- Organización del Municipio en la Colonia.

Al hablar del origen del municipio es importante señalar dos corrientes doctrinales antagónicas, la socio-antropológica y la legalista, mismas que disputan acerca de la determinación del origen y la definición de la naturaleza del municipio.

En realidad, los puntos de vista de una y otra escuela aunque discrepantes, no son excluyentes, sino que se complementan.

Para los primeros, el municipio es el resultado natural de la convivencia humana; se encuentra en todos los pueblos y en todas las épocas de la historia.

Para los segundos, el municipio es fundamentalmente una forma política de asociación y tiene su origen en la ley; es creación del Estado que es el que le da existencia y determina la naturaleza de sus funciones, así como el lí

mite de las facultades que se atribuyen a sus órganos de gobierno, es el Estado el que lo constituye y autoriza, lo modifica o lo suprime.

Un enfoque puramente socio-antropológico del estudio, acerca de los orígenes del municipio, ha derivado a conclusiones que desvirtúan y no corresponden a la conceptualización estrictamente jurídico-política que es la que define y precisa la realidad antropológica del municipio.^{1/}

El municipio es y siempre ha sido una forma política de agrupación humana y presupone la existencia de un proceso previo de integración social que incluye el tránsito de la comunidad primitiva por etapas sucesivas de desarrollo que van desde la horda promiscua, el clan totémico, la tribu, la aldea, la ciudad hasta llegar al Estado; a partir del cual es cuando históricamente se puede hablar con propiedad de la existencia del municipio dotado ya de los atributos jurídico-políticos que lo caracterizan.^{2/}

De lo anterior podemos desde el mismo punto de vista jurídico-político que enmarca el Lic. Manuel Moreno, decir que en nuestro país debe entenderse al municipio como una institución del derecho público que da base legal de sustentación

al sistema político de gobierno conforme al cual se encuentra organizado el Estado Mexicano, según lo determinan las normas fundamentales de nuestra carta magna.

La concepción del municipio como institución de derecho público y de naturaleza jurídico-política, es una creación de la antigua Roma, donde este ente jurídico, se desprende para seguirse transformando, de acuerdo a cada una de las necesidades del Estado y en su evolución doctrinal.

Es de vital importancia señalar que Roma fué la fundadora de un gran estado erigido con base en un sistema político de dominación que ejercita sobre otras ciudades a las que sometía a su autoridad por la fuerza de las armas o -- gracias a la celebración de pactos por los que el pueblo romano asumía la titularidad del poder hegemónico; pero -- respetando el derecho de los que se le subordinaban a conservar sus propias instituciones políticas internas y el -- manejo de sus asuntos con el reconocimiento de facultades autónomas para el ejercicio del poder a nivel puramente local.

A las comunidades que quedaban en esta situación se -- les denominaba municipios.

El grado de integración de las ciudades al pleno goce de los derechos inherentes al otorgamiento de ciudadanía romana variaba según las condiciones establecidas en los tratados respectivos.

A las ciudades del latío se les concedió temprano la plenitud de los derechos políticos y civiles que eran privilegio exclusivo de los ciudadanos romanos y conservaron a la vez el manejo autónomo de sus asuntos internos.

En cambio había otras que se entregaban incondicionalmente. Estas no conservaban su régimen de gobierno propio, sino que eran gobernados por funcionarios nombrados directamente desde Roma. Esta situación evolucionó con el transcurso del tiempo en el sentido de que las discrepancias fueron paulatinamente eliminadas y se establecieron condiciones de mayor igualdad en la condición de las comunidades que integraban el imperio.

Así como fué en el año 90 a.c. se expidió la Ley Julia que uniformó las bases para la administración municipal, otorgando la ciudadanía romana a todos los habitantes del latío igualándolos en su condición política.

Debe hacerse mención, además, del Edicto del Emperador Caracalla (211 D.C.) que concedía la ciudadanía romana a to dos los habitantes del imperio.

Los elementos que concurren para la identificación del municipio como un ente jurídico-político de derecho público quedaron claramente establecidos a partir del cuadro institu cional originado con el sentido político del pueblo romano, que ya lo caracterizaba.

Tales elementos pueden compendiarse en la siguiente for ma:

- Un territorio adscrito.
- Una comunidad humana dotada de derechos políticos --- autónomos y de autoridades propias designadas por el voto de la población (democracia).
- Un poder organizado investido de facultades suficientes y la autonomía necesaria para la atención de las necesidades de la población.
- Plena capacidad para preocuparse en forma independiente los recursos económicos indispensables para su sub sistencia, y
- su integración política a otra entidad política del -

nivel superior en los términos establecidos por una norma de nivel constitucional.

La dominación romana se extendía hasta la península ibérica y fué así como el sistema municipal de organización social y de gobierno, quedó establecido en España. Este régimen perdura aún después de la caída del imperio romano de occidente, enriqueciéndose en el decurso de la dominación visigótica, con nuevas aportaciones emanadas de los usos y costumbres de los conquistadores germánicos.

La invasión de los árabes ocurrida hacia el año 711 (D. C.) y la lucha por la reconquista que se prolongó a lo largo de ocho siglos, marcan una era de florecimiento para las instituciones municipales de España.

La contribución de los municipios a la tarea común de la reivindicación nacional del territorio ocupado por los sarracenos, fue determinante para el logro de la feliz consumación de tal empresa, y el reconocimiento al valioso aporte de pueblos, villas y ciudades tanto en contingentes humanos, como en recursos materiales, se vieron recompensados con el otorgamiento de privilegios y el reconocimiento de fueros que les garantizaban el ejercicio de sus derechos

y el disfrute de sus libertades tradicionales frente a las extralimitaciones de los señores feudales y del mismo poder real.

Para afianzar la reconquista y el predominio de la nacionalidad en los territorios recuperados se estimulaba la repoblación con asentamientos de colonizadores hispanos, a los que se alentaba con el otorgamiento de facultades autónomas para el ejercicio del gobierno y la administración a nivel municipal y se les autorizaba para expedir sus propias ordenanzas y para disponer libremente de su hacienda pública.

Las prevenciones respectivas se hacían constar en las denominadas "cartas y pueblos" y al conjunto de privilegios y derechos reconocidos en favor de las villas, ciudades y demás centros de población, se les designaba con el nombre de "fueros".

La legislación foral otorgaba derechos especiales según el caso a cada ciudad o municipio; por lo general contenía normas que garantizaban a los habitantes el disfrute de los siguientes derechos:

- Igualdad ante la ley.

- Inviolabilidad del domicilio.
- Ser juzgado conforme a normas de derechos por sus jueces naturales, o sea, elegidos por la propia comunidad.
- Facultades para elegir a sus gobernantes.
- Garantías para el ejercicio del poder con responsabilidad autónoma.

Los avances alcanzados en el proceso de integración del estado nacional español, determinaron en el transcurso del tiempo una tendencia irreversible a la concentración de la autoridad en la persona del rey.

Esta situación a la postre, repercutió adversamente a las libertades y a la significación política de los municipios.

La ingerencia de funcionarios designados por el poder central en el manejo municipal, creó en el reino, hacia el siglo XVI, una crisis aguda que culminó en un conflicto entre el Emperador Carlos V y las comunidades municipales que llegó al enfrentamiento armado.

El triunfo correspondió a las armas imperiales que el -

mes de abril de 1521 en la batalla de Villalar derrotaron - en forma contundente a las milicias de los comuneros, iniciándose con ello una era de abotamiento de las instituciones municipales en España que contrastaba en el auge que a partir de esa misma época empezaba a lograr el régimen municipal en las colonias españolas, de América y particularmente en la Nueva España.

El primer avance realizado en este terreno por los conquistadores españoles fué el consistente en la organización de un cuerpo político para el control y la atención de los múltiples problemas inherentes al desarrollo de una comunidad incipiente que requería de normas adecuadas encauzadas hacia el aseguramiento de la convivencia humana.

A tal efecto procedieron a la fundación de un asentamiento poblacional en lugar próximo al de su desembarco en territorio de Anáhuac, al que atribuyeron la categoría de - Villa bautizándolo con el nombre de Villa Rica de la Veracruz (año de 1519 D.C.). El acto se llevó a cabo con sujeción a las normas y disposiciones legales vigentes sobre la materia en el reino de España.

Los propios fundadores procedieron a la integración del

Ayuntamiento que debía regir los destinos de la Nueva Villa los que fueron investidos de los poderes y facultades suficientes para el cabal desempeño de las responsabilidades inherentes a su cargo.

Al avanzar la conquista se fueron estableciendo nuevos ayuntamientos en el territorio conquistado; tal fue el caso de Tepeaca, el de Coyoacán y finalmente en la ciudad de México-Tenochtitlán, al consumarse la caída del Imperio Azteca. En la ciudad de México que había sido la capital del imperio se estableció el centro del poder español desde donde se dictarían las normas de gobierno para todo el país conquistado; pero al mismo tiempo, para la atención de los problemas de la convivencia de los pobladores a nivel municipal, integrado por funcionarios electos popularmente conforme a la práctica tradicional.

Fueron las ordenanzas sobre colonización expedidas por el Rey Felipe II, en junio de 1573 (D.C.) las que vinieron a sentar las bases para la fundación de las poblaciones y el establecimiento de su régimen de gobierno municipal con aplicación para todo el país.

En ellos se daban reglas para la fundación de pueblos,

villas y ciudades y para la formación y funcionamiento de los Consejos Municipales o Ayuntamientos, se fijaban sus atribuciones y se determinaba el número de sus integrantes proporcionalmente a la categoría de la población, se daban así como reglas para el trazo de las zonas urbanas; en una palabra, las ordenanzas sentaban las bases para el desarrollo institucional y de la vida económica, política y social del país, con el municipio como principal punto de apoyo.

En un principio, en la primera etapa, preponderaron los elementos peninsulares o sea los españoles nacidos en el viejo solar hispano, en el desempeño de los cargos municipales a los que no tenían acceso los demás componentes de la población; pero con el transcurso del tiempo los criollos, o sea los hijos de los españoles nacidos ya en el país, se fueron abriendo paso paulatinamente y ya en los siglos XVII y XVIII llegaron a tener predominación en el manejo de los asuntos municipales.

El gobierno autónomo de los ayuntamientos se vio afectado, como en España, por la ingerencia del poder real que se empeñaba en limitar de diversos modos las facultades que tradicionalmente correspondían a los municipios. Introdujo la Corona, la práctica viciosa de la venta de cargos conse-

jiles y el establecimiento de regidurías perpetuas. La corriente centralizadora que prevalecía en España llegaba hasta la colonia manifestando su intervencionismo en el manejo de los municipios de diversas formas, entre otras la designación de funcionarios emanada directamente del poder central denominados Corregidores o Alcaldes Mayores que tenían a su cargo el control y vigilancia de los ayuntamientos que quedaban subordinados a su autoridad.

En el siglo XVIII España se vió ostensiblemente influida por una penetración cultural francesa, propiciada por el acceso de la dinastía borbónica a la Corona Española estrechamente ligada por vínculos familiares con los borbones -- que reinaban en Francia.

Con los borbones se implantó en España el despotismo -- ilustrado ("Gobernar para el pueblo, pero sin el pueblo") y este desplazó los sistemas tradicionales de organización administrativa y de gobierno que regían en el Estado Español y en su lugar se adoptaron nuevos métodos que llegaron a -- las colonias trascendiendo a la situación de los municipios.

Así fue como en la Nueva España se estableció el régimen de Intendencias (1786) en virtud del cual se dividió el

territorio en circunscripciones administrativas denominadas intendencias al frente de cada una de las cuales había un intendente que contaba con auxiliares denominados delegados quienes eran elementos por medio de los cuales establecía su relación con los Ayuntamientos que les quedaban subordinados. Desaparecían los Corregidores y los Alcaldes Mayores.

El régimen de intendencias vulneraba seriamente la autonomía de los municipios y mermaba de diversos modos las facultades que éstos tenían en materia hacendaria. Ello vino a exacerbar el malestar entre los criollos y propició el estallamiento en los sucesos violentos que estaban próximos a ocurrir en los años siguientes.

A finales del siglo XVIII el predominio de los criollos en el control de los ayuntamientos era ostensible, lo que dio lugar a la adopción por parte de las autoridades virreinales de una serie de medidas restrictivas que limitaban o tendían a debilitar ese predominio.

Los criollos habían alcanzado un alto nivel de preparación cultural y de conciencia nacionalista y actuaban imbuidos en las ideas de los enciclopedistas franceses y en los

principios de soberanía popular y de proyección igualitaria y liberal que propugnaban los revolucionarios de Francia y que en México constituyeron un antecedente lógico del movimiento emancipador de la colonia.

Los acontecimientos ocurridos en España en el año de -- 1503 con motivo de la renuncia al trono hecha por el Rey -- Carlos IV a favor de Napoleón Bonaparte, Emperador de los -- franceses, fueron el detonante que hizo estallar en las colonias el movimiento de liberación, y fué en los ayuntamientos donde tuvieron lugar las repercusiones iniciales.

Al tener conocimiento de los sucesos, los integrantes - del cabildo de la Ciudad de México elevaron una instancia an te el Virrey Iturrigaray, en la que a nombre de la nación - y en su carácter de representantes legales de la ciudad capital metropolitana del reino pedían, que mientras los legf timos soberanos de España no fueran restaurados en su trono y no recuperarn el libre ejercicio de su autoridad, se mantuvieran en la Nueva España las cosas en el estado que guard aban en la situación normal conservando el Virrey Iturrigara y el mando sin subordinación a ninguna potencia o gobierno extraños, pero con la salvedad de que la base legal para el ejercicio del poder ya no sería por delegación o en re--

presentación de la personal del Rey, sino por la voluntad - expresa del pueblo manifestada en uso de su soberanía.

Posteriormente en juntas que llevaron a cabo con el Virrey y los miembros de la audiencia real, los municipios -- propusieron la formación de un congreso integrado por representantes de las ciudades y villas del Rey no electos popularmente que se hiciera cargo de la situación del país a -- través de una Junta de Gobierno que habría de establecerse a semejanza de las que ya funcionaban en España.

Esta postura reivindicadora de la soberanía del pueblo asumida por los municipios fué objeto del repudio de los integrantes de la real audiencia que procedieron a aplastarla con vigor destituyendo al Virrey Iturrigaray a quien redujeron a prisión y procesaron a los miembros del ayuntamiento autores de la iniciativa, de los cuáles algunos como Primo de Verdad y Azcárate, pagaron con la vida o con la libertad su gesto independentista.

La corriente emancipadora, sin embargo, no fué extinguida; las conspiraciones proliferaron en diversas partes del país, y al fin, estalló la revolución popular el 16 de septiembre de 1810, en el pueblo de Dolores de la Independen--

cia de Guanajuato, acaudillada por el cura Don Miguel Hidalgo y Costilla.

La premura con que Hidalgo y los demás iniciadores del movimiento de Independencia se vieron obligados a actuar, - impidieron la previa elaboración de un programa de gobierno concienzudamente madurado que definiera los ideales que sus tentaron los Insurgentes en materia de acción política y so cial conforma a los cuáles se propusieron organizar al país al triunfo de la causa por la que luchaban.

Sin embargo, el sentimiento nacionalista y democrático de los libertadores queda de manifiesto en las proclamas de Hidalgo y particularmente pueden apreciarse en la carta dirigida al Intendente Riano antes del ataque a la Ciudad de Guanajuato exigiéndole la rendición de la plaza y en el manifiesto expedido por el propio Hidalgo en la Ciudad de Valladolid, capital de la Intendencia en Michoacán; en ambos documentos se pronunciaba el cura Hidalgo, retomando la --- idea de los regidores de México contenida en la exigencia - formulada ante el Virrey Iturrigaray en 1808, en el sentido de que se convocará a representantes de las ciudades, vi--- llas y poblaciones del Reino para la organización de un con greso que tomará a su cargo el ejercicio de las funciones de

gobierno y "Dictará leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo".

No fué sino hasta cuando se puso en vigor en la Nueva - España la Constitución de Cádiz de 1812 que se contó por -- primera vez con una base constitucional que rigiera en ma-- teria de organización y funcionamiento del gobierno inte--- rior de las provincias y de los pueblos.

El capítulo VI de dicho ordenamiento establecía normas referentes a los municipios que regulaban las funciones de los Ayuntamientos.

Estas reglamentaciones tuvieron trascendencia ulterior en la organización política del pueblo mexicano, pues estuvieron vigentes por algún tiempo aún después de que ya se - había consumado la Independencia.

1.2.- El Ayuntamiento en la Constitución Gaditana.

Dentro de la estructura orgánica del municipio observamos que ésta etapa se caracterizó por un sistema que care-- cía de democracia, por la forma como se otorgaban los car-- gos concejiles, entre otros; así mismo, por la influencia -

que tenfa el virrey en la designación de estos empleos.

Ya en el año de 1808, el Ayuntamiento de la Ciudad de México, abrigaba inquietudes en emancipación, trató de revivir la tesis de Hernán Cortés, sosteniendo que en ausencia del rey cautivo, le tocaba reasumir la soberanía. El hecho se explicaba, no en función de la autonomía municipal (que no existía) sino, porque el ayuntamiento de la capital había ido a parar en manos de criollos, por su posición económica.

En 1808, cuando Napoleón pone cautivo a Fernando VII lo cuál dá origen al surgimiento de una Junta Suprema, a la que concurren las principales ciudades del imperio español, para que sus representantes estuvieren presentes; por su cuenta la Ciudad de México envió a Miguel de Lardizábal y Uribe, pero en dicha junta, como cosa rara, no hubo queja de ningún ayuntamiento de la falta de representación popular o de lo que el poder lo ejercieran los funcionarios reales^{3/} lo que causó un desinterés a la responsabilidad de los representantes de los ayuntamientos.

Fué necesario que Miguel Ramos Arizpe, representante no vohispano en las cortes de 1810-1813, representara el pro-

yecto que más interesaba sobre el establecimiento de consejos municipales.

A pesar de la oposición de muchos diputados, principalmente americanos, prevaleció el punto de vista que quedó en marcado en el artículo 309 de la Constitución de Cádiz, que estableció que los ayuntamientos estarán integrados por los alcaldes, síndicos y regidores, presididos por el Jefe Político donde lo hubiere o, en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

La Constitución de Cádiz tuvo una repercusión importantísima en la vida política de la Nueva España, precisamente durante el período en que la efervescencia por la Independencia constituía el objetivo principal.

La Constitución de Cádiz fué promulgada por las Cortes Extraordinarias Españolas el 19 de marzo de 1812. Esta --- Constitución se dividió en 12 títulos, los cuáles a su vez se dividieron en capítulos, sobresale de ésta Ley fundamental en el título respectivo a la introducción de las jefaturas políticas, esto como una influencia del modelo francés.

En cuánto al número de elementos que constituían los -- ayuntamientos, lo determinó una ley secundaria, la cuál in-

dicó que sería en proporción al vecindario, se renovarían - periódicamente por medio de un sistema electoral, que prohi bía desempeñar éstos cargos a quiénes tuvieran un empleo en Provisión Real, ya que de no ser así, aprobaría la influencia de la Corona.

Las funciones del Ayuntamiento, según el artículo 321 - de la Constitución de Cádiz, establecía que; Estará a cargo de los Ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo concerniente a la - seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración en inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo - responsabilidad de los que lo nombre.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de contribu- ciones, así como remitirlas a la respectiva tesore- ría.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de educación primaria y establecimientos de educación que se paguen con fondo común.

- Sexto:** Cuidar de los hospitales, hospicios y demás establecimientos de beneficencia.
- Séptimo:** Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
- Octavo:** Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación, por medio de la diputación provincial que las acompañará en su informe.
- Noveno:** Fomentar la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y las circunstancias de cada población.

Además, entre otras funciones, vigilaban la calidad de comestibles, agua potable, abastecimientos, continuando con las disposiciones de la Constitución de Cádiz, cada provincia estaba a cargo de un Jefe Político Superior, con una diputación respectiva, compuesta por un presidente que lo era el Jefe Político, su intendente y siete individuos.

Las funciones de los diputados, además de las políticas, eran de naturaleza hacendaria y, en el caso de la provincia de México, tanto el Jefe Político como los diputados provin

ciales residían en la Ciudad de México. Los Jefes Políticos que presidían los Ayuntamientos eran el conducto para las relaciones, entre éstas y las autoridades superiores. Entre otras facultades de los Jefes Políticos era la de detener a quién sorprendieran en infragante delito.

Mientras que en la Nueva España surge el movimiento de Independencia, en España el constituyente Gaditano, crearía la Constitución de Cádiz y uno de sus objetivos sería el de impulsar una Reforma en el Régimen Municipal de la Metrópoli y de sus colonias.

La vigencia inicial de la Constitución de Cádiz fue effmera y accidentada en la Nueva España. En lo general, tuvo el vigor del 30 de septiembre de 1812 al 17 de agosto de -- 1814 y posteriormente, de 1820 hasta la consumación de la - Independencia.

Después de haber analizado lo anterior, se puede decir que la Constitución de Cádiz en materia municipal crea o - implanta:

- "a) Un sistema de elección directa.
- b) La no reelección de los funcionarios municipales.

c) Renovación de los cargos cada año.^{4/}

Se deben mencionar también las nuevas reglas que dejó esta Constitución:

a) La integración del Ayuntamiento por el número de habitantes, abandonándose por tanto la antigua relación entre el número de habitantes y la categoría que ostentaba el poblado.

b) La delcaración de los cargos consejiles como obligación de los ciudadanos.

Al respecto considero que tales preceptos constitucionales les llevaban más de positivo que de negativo; si ponemos en sobrepeso esta Constitución, lo único que tendría como negativa, sería la centralización de Ayuntamientos y se puede decir que una pérdida total de la autonomía municipal hacía más notorio en materia hacendaria.

1.3.- La Constitución de 1824.

Si bien es cierto que la Constitución de Cádiz tuvo una vigencia circunstancial en la Nueva España, en sus 2 perfo-

dos respectivos existe, otra gran verdad de que fué ésta la que dió un gran impulso a los Ayuntamientos de la Nueva España.

Después que dejó de tener aplicación por primera vez la Carta Gaditana, surge en Apatzingán una nueva constitución sancionada el 22 de octubre de 1814.

La misma aparece por la inquietud de Ignacio López Rayón mismo que hace laborar los ya conocidos elementos constitucionales de Rayón^{5/}, pero en marzo de 1814 censura su propio proyecto al manifestar que no era prudente sacarla a la luz, y que mejor esperarí a que se diera una Constitución que fuera verdadera; por tal motivo a los elementos constitucionales antes mencionados se les ha considerado como influencia de la Constitución de 1814.

Por su parte José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813 integra un congreso en Chilpancingo, por seis diputados señalados por él mismo (como propietarios, los vocales de la Junta de Zitácuaro, Rayón, Liceaga y Verdusco; como suplentes Bustamante, Cos y Quintana Roo) y por dos diputados de elección popular (José Murguía del Estado de Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan). Se desarrolló la

sesión inaugural en donde con el nombre de sentimientos de la nación dió lectura a los 23 puntos que preparó Morelos como guía de la Constitución.

El 6 de noviembre del mismo año el Congreso hizo constar a través de una acta solemne la declaración de Independencia de acuerdo con esas ideas; misma que declaró disuelta la Independencia del trono de la Península.

Lo que provocó que el Congreso se viera obligado a huir de pueblo en pueblo, siendo éstos objeto de violencia por las tropas del Virrey; la pequeña asamblea que se modificó en parte, promulgó la Constitución de Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el título de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". Desde la declaración de Independencia, Rayón se había opuesto expresamente al desconocimiento de Fernando VII que ahora ratificaba la Constitución al postular la emancipación plena.

La carta de Apatzingán careció de vigencia práctica, aunque fueron designados los titulares de los 3 poderes instituidos, la Constitución de 1814 tenía 242 artículos originales que se encontraban divididos en capítulos.

Cabe señalar que no se le da el verdadero impulso al -- Ayuntamiento de México dentro de esta Constitución, sin embargo, surge en esta institución que más tarde, debía liquidar a los Ayuntamientos de la capital de la República "El - Distrito Federal".

El debate en esta época se circunscribió al federalismo, es decir, a promover la armonía entre las entidades federativas y las provincias que reclamaban la instauración del - régimen federal. Ninguna provincia tenía superioridad sobre la otra, lo que permitió la cordura y la sensatez y los pueblos obedecieron la convocatoria.

La voz de la República Federal se hizo escuchar por todas las partes del continente; y el voto público por esta - forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza como se había pronunciado por la Independencia. Se resaltaban las ventajas del sistema de la Federación; es de cir, que tuviera cada pueblo leyes análogas a sus costum--- bres, localidad y demás circunstancias.

La gran importancia de la carta de 1814 es realmente la separación de los poderes y que si otorgaba una participac--- ión más democrática en el modo de elección de los gobernan

tes ya que el artículo 5° estableció "La soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio bajo la representación nacional, compuesta de diputados, elegidos por los ciudadanos bajo la forma que manifiesta la misma Constitución."^{6/} Sin embargo, el artículo 208 manifiesta someramente acerca del Ayuntamiento, que: en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los Ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el congreso consultando al mayor bien y felicidad a los ciudadanos.

El artículo 6° del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 prevee también estados libres y soberanos e independientes en su gobierno interno.

Por otra parte como ya lo analizamos, la Constitución del 24 fué un ensayo estructural para dar a México su primera organización jurídico fundamental.

Podemos tomar las palabras de Fernando Lasalle: "La combinación normativa de los factores reales del poder". En una sociedad con diferencias tan profundas como son las sociales, económicas y culturales, su Constitución tuvo que -

ser una transacción provisional, una especie de compás de espera y de preparación de las fuerzas para alcanzar el poder y lograr las conquistas a las que aludimos en el inicio de la Constitución Federal de 1824.

Así mismo, no se contó con una estipulación Constitucional sobre materia municipal, lo que permitió la composición de cada entidad de la República lo que nos permite observar que se sigue copiando el perfil de los Ayuntamientos de la Constitución de Cádiz, el 20 de noviembre de 1824 el Congreso expide un decreto donde se habla en su artículo 7° del Municipio mismo que decía:

"En las elecciones de Ayuntamiento de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal y para su Gobierno Municipal seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que se pugne con la presente".

Después de hacer a groso modo el análisis Constitucional del 24, nos podremos dar cuenta que esta Constitución destaca por tres puntos trascendentales en su duradera vigencia que son:

- a) La forma de gobierno encuadrado en el artículo 4°, que a la letra dice: "La nación mexicana adopta para su gobier

no la forma de República Representativa Popular Federal".
7/

- b) Como punto negativo, pero aclarando en lo concerniente a la organización de los Ayuntamientos, ya que fué hasta - el decreto del 20 de noviembre del 24, cuando se le consideró, para efectos del Distrito Federal.
- c) Fué una Constitución que tuvo gran vigencia hasta 1835. Pudiendo afirmar que fué rígida en cuanto a reformas, ya que la misma Constitución establecía que sería hasta el año de 1830.

De tal forma la carta permaneció sin modificaciones hasta su abrogación.

1.4.- Las Constituciones Centralistas (Las Siete Leyes).

El municipio como resultante de la libertad, y observado en las Instituciones Democráticas, fué soslayado por los regímenes revolucionarios de la primera mitad del siglo XIX, en virtud de que los programas y leyes que surgieron de los movimientos que se realizaron no fueron contemplados.

Carlos García Oviedo explica las razones de esta actitud de soslayo, diciendo que regía un criterio individualisu

ta de la Revolución, en consecuencia ello determinó el menosprecio de la idea corporativa y por ende de la organización municipal.^{8/}

Dicha Revolución que desde su principio se mostró imbuída en un espíritu legalista, tal criterio mostró hostilidad a las autoridades del Municipio.

Es importante señalar los significantes de la Institución, objeto de estudio que no sufrió cambios en los tiempos difíciles para la vida Institucional de México, ya que ni Don Miguel Hidalgo se apartó de los principios señalados, por la Constitución Gaditana y que en su artículo 309 dejaba los Ayuntamientos bajo el control directo de los Jefes Políticos, el artículo se refiere a lo siguiente: "Para el gobierno anterior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos del Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el Procurador - Síndico y precedidos por el Jefe Político, donde lo hubiera y en su defecto, por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos".

Por su parte Don José Ma. Morelos tampoco consideró en su decreto constitucional para la libertad de la América Latina, alguna modalidad al Municipio, señalando en su ar--

título 211 que, "Mientras la Soberanía de la Nación forma el cuerpo de Leyes que ha de subsistir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su esplendor con excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen".^{9/}

Debido a un golpe de Estado fué como se instaura el centralismo sancionado como forma de gobierno para las Bases - Constitucionalistas del año 1835 que dividieron el territorio de la República en Departamentos, que a su vez fueron administrados por Juntas Departamentales de elección popular y con facultades económicas electorales legislativas y municipales.

La Constitucionalidad de los Ayuntamientos se consagró en la ya Ley Constitucional del 29 de diciembre de 1836. - La que disponía que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos, así mismo en los lugares en que cuya población fuera de 4000 habitantes y en las demás 8000.

Considero conveniente incluir los textos de algunos artículos que las Leyes del 36 consagraron al Régimen Municipal.

Artículo 22:

"Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los pue--tos cuya población llegue a 4000 habitantes y en los pue--blos que tengan 8000 en los que no haya esa población el nú--mero de Juntas Departamentales con los gobiernos respecti--vos."

Artículo 23:

"Los Ayuntamientos, se elegirán en los términos que --- arreglará una Ley dictada el 20 de marzo de 1837. El núme--ro de Alcaldes, Regidores y Síndicos, se fijará por las Jun--tas Departamentles respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de 6, los segundos de - 12 y los síndicos de 2".

Artículo 25:

"Los Ayuntamientos se harán cargo de la Política de Sa--lubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de -- las escuelas de primera enseñanza que se pagan con los fon--dos del común de la Constitución y preparación de puentes, - calzadas y caminos y de la recaudación de los propios y ar--bitrios y del levantamiento de la Agricultura, Industria y

Comercio, auxiliar de los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con la absoluta sujeción a las leyes y a sus reglamentos".

Artículo 26:

"Estará a cargo de los Alcaldes ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias -- urgentísimas que no den lugar a ocurrir a los jueces de la instancia, instruir en el caso, las diligencias de la causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades respectivas".

Artículo 30:

"Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos, quienes son consejales no podrán renunciar sin causa legal aprobada por el Gobernador o en su caso de reelección".

La reglamentación anterior, había de ser objeto de la Ley del 20 de marzo de 1857 que tenía como finalidad fijar el reglamento provisional para el gobierno interior de los

departamentos, y de ésta manera plenear el sistema municipal.

En conclusión podemos observar que la Legislación Centralista se ocupó del régimen municipal hasta cierto punto amplia, siempre teniendo cuidado de conservar el control político al designar prefectos para mantener una estrecha vigilancia sobre los actos realizados por los Ayuntamientos.

Si bien es cierto que el art. 23 antes mencionado estatua que los Ayuntamientos debían ser electos popularmente, también lo es que el número de alcades, regidores y síndicos se fijaba por la Junta Departamental respectiva, de acuerdo con el propio Gobernador, de donde se observa la ingerencia del poder central sobre los vecinos.

Por otra parte el reglamento interior de los Departamentos disponía en que cada uno tuviese un Gobernador nombrado por el Presidente de la República y auxiliado en sus funciones por un Secretario General.

Dichos Gobernadores eran provistos de facultades políticas y gubernativas, mismas que se encargaban a su vez de la conservación del orden público y de la publicación y cumplimiento

miento de las leyes, así como de las disposiciones del Gobierno Federal y de la Junta Departamental respectiva.

En cuanto a sus facultades y atributos, en materia administrativa, se señalaban las de nombrar prefectos y de confirmar los nombramientos de los subprefectos y de los jueces de paz, así como las de calificar las elecciones de los Ayuntamientos y autorizar las ordenanzas municipales.

El gobierno central encontraba en el sistema de prefecturas su más auténtica representación, así mismo presidir sin voto al Ayuntamiento de la cabecera o cualquier otro, de diferente población del Distrito.

El mencionado reglamento, también señalaba a los Ayuntamientos sus respectivas atribuciones a saber: intervenir en las funciones de policía, salubridad, comodidad, ornato, orden y seguridad. Controlar los servicios de limpia, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercado, agua, alumbrado, parques, y en general todo lo que permitiere el mayor bienestar del vecindario, incluyendo lo relacionado a espectáculos e instrucción pública, expedición de reglamentos de policía y buen gobierno, así como la administración de su patrimonio.

En síntesis, podemos observar que los municipios tenían debidamente delimitados los servicios que se debían ocupar; pero además el régimen general que padecía el país, no daba margen para que el Municipio pudiera obrar libremente, porque el dictador por conducto de las prefecturas manipulaba la vida municipal.

1.5.- La Constitución Liberal de 1857.

El presente ordenamiento legal de 1857 no tomó en consideración al régimen municipal, aunque hemos de hacer notar que previó lo relativo al Distrito Federal y Territorios en cuyas jurisdicciones se estableció la forma de elección popular de la autoridad municipal.

No es ocioso, mencionar que el seno del Constituyente - se hizo sentir la participación del Diputado Castillo Velasco quién presentó un proyecto de adiciones sobre municipalidades, según afirma el autor Moisés Campos, dicho proyecto contenía: 10/

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

- 2) En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución: - "Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar, recaudar los impuestos que estimen necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado".

Así mismo proponía que "Todo el pueblo de la República debía tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarían si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas."^{11/}

Lamentablemente, este proyecto no fué incorporado a la carta Constitucional de 1857. Para dar un mejor enfoque a éste tema tocaré tres aspectos importantes y son: Las Prefecturas, El Maximato; y al Porfiriato.

Las Prefecturas: La Reforma, en lo que se refiere a la organización política del país, fué la culminación de los sistemas novedosos de aquélla época, injertados por el liberalismo.

La influencia de las corrientes francesas en materia política y social, propició múltiples derivaciones, entre las que destaca la institución de las prefecturas, que ya tenía antecedentes en la Constitución de Cádiz con los Jefes Políticos, así mismo los prefectos y subprefectos en la Carta Legal de marzo de 1837.

En consecuencia, la organización política, proveniente de la Reforma, no fué objeto de modificaciones de fondo, -- únicamente aceptó otra reglamentación de las prefecturas, -- señalando que en cada partido debía haber un prefecto con el carácter de presidente de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de la policía.

Las facultades de dichos prefectos resultaron desmesuradas según la reglamentación reformista. Su enunciado permite formarnos una idea del enorme poder de que disfrutaron en el ámbito local, con perjuicio de la autoridad de los -- ayuntamientos.

Efectivamente, era de su competencia:

- 1) Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.
- 2) Publicar las leyes y hacerlas cumplir.
- 3) Servir de conducto para la observancia de las órdenes --

del gobierno federal.

- 4) Acatar las disposiciones judiciales.
- 5) Cuidar el orden y la tranquilidad.
- 6) Informar al gobierno federal sobre los asuntos que les encomendasen.
- 7) Nombrar los jueces de paz.
- 8) Suplir el consentimiento de los padres en los casos de - matrimonio de los hijos menores.
- 9) Exhortar a los jueces a la pronta administración de la - pronta administración de la justicia.
- 10) Formar la estadística de su respectivo partido.
- 11) Fomentar la instrucción pública.
- 12) Perseguir la vagancia.
- 13) Atender la higiene pública.
- 14) Imponer sanciones gubernativas.
- 15) Librar órdenes de cateo.

El criterio que se siguió en cuanto al régimen municipal prosiguió tutelado bajo el régimen de prefecturas, el que - fué rebasando los límites de sus funciones hasta convertirse, posteriormente, en la época porfirista, en una institución laserante y calculadora de los derechos ciudadanos.

Al abordar el constituyente de 57 el problema del Dis--

trito Federal y según lo refiere el Lic. Herrera y Lasso se abordó el asunto de la metrópolis bajo los siguientes puntos de vista.

- 1) ¿La residencia de los poderes federales debe fijarse de un modo definitivo o transitorio?
- 2) ¿A cuál de los poderes debe otorgarse esa facultad?

El Distrito Federal estuvo a punto de trasladarse a --- Querétaro, ello pudo haber ocurrido en 1824, circunstancia en la que fué determinante la iniciativa de Fray Servando - en pro de la ciudad de México, se convino que cuando los su premos poderes federales se trasladaran a otro lugar con el territorio del Distrito Federal debía formarse una nueva en tidad denominada Estado del Valle de México (artículo 46).

Para el establecimiento del gobierno del Distrito Federal se facultó al Congreso de la Unión y se extendió a los ciudadanos la facultad de elegir popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, a las cuales se les asignarían rentas para cubrir las necesidades locales. 12/

Sobre fundamentos contenidos en la Constitución de 57 - se expedieron disposiciones referentes al Distrito Federal. Respecto a la integración del poder municipal, con fecha 4

de mayo de 1861, se expide el decreto sobre elecciones mismo que disponia que el Ayuntamiento de la capital estuviera compuesto por veinte regidores y dos procuradores de la ciudad presidido por el primer regidor y en su defecto, por el que lo siguiera en orden de numeración.

El resto de las poblaciones del Distrito, cuyo censo fuera no menor de cuatro mil habitantes, debía contar también con sus respectivos ayuntamientos, compuestos por siete regidores, y un procurador. Así mismo, eran de elección, el gobernador del Distrito, Los Magistrados del Tribunal y los jueces de lo Criminal y de lo Civil. El territorio del Distrito Federal, por decreto del 6 de mayo de 1861 quedó dividido en las siguientes secciones:

- 1) Municipalidad de México.
- 2) Partido de Guadalupe Hidalgo.
- 3) Partido de Xochimilco.
- 4) Partido de Tlalpan.
- 5) Partido de Tacubaya. 13/

En cada uno de estos partidos, había prefectos. El gobernador del distrito, con amplias facultades, demarcaba las poblaciones, villas y barrios correspondientes a cada partido, les asignaba su presupuesto, nombraba y removía a

los prefectos y en la municipalidad de México desempeñaba -- las funciones de autoridad local.

Con las facultades que le otorgaba el decreto antes mencionado, en su artículo 4º, el gobierno del Distrito Federal Anastacio Parodi, con fecha 5 de marzo de 1862, señaló la división que a continuación se enuncia a nivel municipal, a cada uno de los partidos del propio Distrito Federal:

- 1) Municipalidad de México.
- 2) Partido de Guadalupe Hidalgo, Guadalupe Hidalgo cabecera y Azcapotzalco.
- 3) Partido de Xochimilco, Xochimilco cabecera y Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Hastahuacán.
- 4) Partido de Tlalpan, San Angel, cabecera de Tlalpan, Co--yoacán, Ixtapalapa e Ixtacalco.
- 5) Partido de Tacubaya; Tacubaya, cabecera y Tacuba, Santa Fé y Mixcoac.^{14/}

Como se ha mencionado en cada partido, había un prefecto, que era presidente de su respectivo ayuntamiento y jefe de la policía.

Nos explica el escritor Moisés Ochoa Campos, que en lo político el régimen de prefectura había quedado enraizado,

no obstante, no es imputable a la Reforma el propósito de -
robustecer las prefecturas con fines antidemocráticos. El
pensamiento político de aquella época, concebía al sistema
como una necesidad en materia de organización estatal y co-
mo una nota progresista de regularización de la vida local.
La regencia y el imperio, por efímeros que hayan sido, no -
por ello dejaron a su vez de servirse de la institución de
las prefecturas, todos sin excepción; centralista y federa-
tiva, liberales, conservadores o imperialistas, recurrieron
al sistema de prefecturas.^{15/}

Maximiliano de Absburgo: Había una junta de notables -
que sentaba las bases que le daban validez auténtica a un -
régimen de intervención no sólo reaccionario de un partido
que como el conservador se estaba significando, sino porque
el espíritu aventurero y expansionista del extranjero, ha-
cía más negativa y crítica la situación sostenida valerosa-
mente por el presidente Lic. Benito Juárez.

La guerra de tres años, que fué no sólo de principios,
sino obra del pueblo mismo, del cuál salían los soldados pa-
ra las filas y los generales para el mando que sostenía ---
ideas progresistas y avanzadas, había la necesidad de forti-
ficar el espíritu constitucionalista y éste se levantó er--

guido a fin de que en 1867, los principios reformistas de Juárez, de Ocampo y de otros prominentes integrantes del partido liberal, acabaran con la ilusión forjada por los traidores de establecer en el país, un imperio con leyes europeas, personas importadas, así como las propias costumbres y modos de vida que mantenían inflexibles a los mexicanos.

El triunfo republicano era producto de la presentación material de la sumisión a la patria, situación, como ya dije en la persona de un monarca extranjero y de fisonomía extraña. triunfo que había despertado el deseo de las capas inferiores del pueblo de rechazar todo cuanto fuera negativo y perjudicial para su propia existencia y con ello el deseo ferviente de repetir la traición del partido conservador.

En el imperio, la casa municipal no sufrió cambio alguno, conservándose las prefecturas, agregándosele el título de Imperiales.

El Imperio dispuso en el Estatuto provisional del 10 de abril de 1865, que el territorio del país (no todo en poder del usurpador), quedaba dividido en Departamentos recordan-

do que las Bases Orgánicas Centralistas, preveían ese tipo de división: cada Departamento se dividía en Distritos y - cada Distrito en municipalidades. Los Distritos eran administrados por subprefectos nombrados por los prefectos como sus agentes y auxiliadores con la aprobación imperial.^{16/}

En las municipalidades había Ayuntamientos presididos - por Alcaldes y en las demarcaciones municipales sus respectivos comisarios. El imperio confirió a los Alcaldes las - funciones siguientes:

- a) Presidir los ayuntamientos.
- b) Publicar y ejecutar las leyes y reglamentos.
- c) Desempeñar sus funciones edilicias.
- d) Representar judicial y extrajudicialmente a su municipalidad.^{17/}

Como se puede observar, las funciones de los Alcaldes - llevaban implícitas facultades de carácter ejecutivo, no -- obstante, dichas facultades fueron letra muerta en virtud - de que se coartaba la libertad de actuar, en el caso concreto comentado anteriormente.

Los alcaldes estaban sujetos a la fiscalización de cada una de sus actividades por los prefectos y los subprefectos quiénes obligatoriamente rendían informes pormenorizados al

Emperador de lo que sucedió en las demarcaciones municipales. ^{18/} Tocante a las contribuciones, sin excepción alguna las decretaba el Emperador.

La Ley Orgánica sobre la administración gubernamental de los Departamentos, de 1° de noviembre de 1865, atribuye a los prefectos las facultades de vigilar la evolución de los Asuntos Municipales y la de presidir sin voto las sesiones de los Ayuntamientos en sus cabeceras departamentales.

La invasión en la esfera de la actividad municipal por los subprefectos se acentuaba más cuando se ponía en sus manos no sólo la supervigilancia de la Administración Municipal, sino también la enseñanza primaria municipal, el servicio de policía en general y atención de los medios de comunicación.

En esa circunstancia, los Ayuntamientos a pesar de ser de elección popular con esa clase de ordenamientos solamente eran simples cuerpos deliberativos, únicamente con facultades de formular proyectos de archivo y ordenanzas.

Se puede afirmar, que el imperio trató de instaurar un régimen policiaco de control absoluto por conducto de sus -

engranajes de prefectos, subprefectos y Alcaldes, dejando solamente a los municipios o deliberaciones en la esfera local.

El Porfirismo: Durante el régimen porfirista, la nación confrontó circunstancias de crisis, pues la administración pública estuvo presidida por un férreo centralismo que se acentuó al concluir su mandato Don Manuel González. La dictadura se apartó radicalmente de los principios liberales que habían inspirado su primera etapa presidencial (1876-1880). Sentó las bases de un sistema político de apariencia federal. En el fondo era centralista.

Don Porfirio Díaz asumió un poder personal, su gobierno fué a manera de una red de cuyo centro, representado por el dictador, partían hilos que iban a los gobernadores de los Estados, a los Jefes Policiacos, a los Alcaldes y a los funcionarios políticos en los diferentes ámbitos de la nación, su lema refleja su actitud gubernamental, "poca política y mucha administración", ello equivale con mayor precisión a un tipo de gobierno autocrático, en el cual el caciquismo como forma de gobierno regional representaba el cumplimiento de una administración centralizada.

Las Jefaturas Policiacas fueron instrumento del atentado constitucional. Ellas desplazaron a los municipios libres. Aquellos eran portavoces de Díaz. Estos de la Sobreranía popular y la Democracia.

Entre otras, es ésta una de las causas que produjeron la Revolución de 1910, es decir, la protesta de los ayuntamientos contra las jefaturas citadas. Cabe destacar que -- allí, donde había logrado mayor arraigo el municipio, la insurrección adquirió carácter más visible y notorio. Se dice que el latifundio era incompatible con la institución municipal.

El hacendado, por convenir así a sus intereses, gobernaba con la orden de arriba, nunca con el mandato del pueblo "El Ayuntamiento era un cero a la izquierda, la jefatura política, un siervo del Gobernador y el Gobernador un lacayo de Díaz, en otras palabras, el jefe político era aliado del hacendado y éste del Gobernador."^{19/}

Dentro de los brotes de oposición, surge el programa -- del partido liberal mexicano, mismo que planteó la libertad municipal, haciendo eco la aspiración ciudadana en el sentido de una insistente reclamación en pro del municipio, el -

programa de referencia alude a la institución, finalidad de nuestro estudio.

En su programa el Partido Liberal Mexicano, destaca los siguientes puntos:

- Supresión de los Jefes Políticos.
- Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos rebustecimiento del poder municipal.

"El plan de la Noria de noviembre de 1871, Don Porfirio Díaz manifestaba su desacuerdo contra la reelección de Juárez, para cuyos efectos habfa escrito: "Constitución de 57 y Libertad Electoral, será nuestra bandera, menos gobierno y más libertades, nuestro programa". En la práctica todo - fué diferente, el porfirismo destruyó las libertades políticas estableciendo, como ya hemos repetido un orden administrativo sobre la base del poder más personal y absoluto".

Tal era el panorama que angustió al municipio, pues el Estado fué, realmente, Porfirio Díaz: "Elevación y Caída -- de Porfirio Díaz", escribió textualmente "Díaz abolió la -- Constitución de 1857, pero la abolió de hecho, no de palabra, ni mucho menos por escrito. Protestó veinte veces reg

petarla, defenderla, morir por ella; pero en realidad no -- le dejó hueso sano, la hizo añicos. Conservó cuidadosamente las formas exteriores constitucionales, pero arrolló de una manera toda la subsistencia constitucional.

"Esto fué precisamente lo que hizo Díaz; no hubo principio constitucional que no burlara, no hubo poder alguno que dejara en pie, no hubo Estado a quién permitiese ser soberano reconcentrados en su persona todos los Departamentos del Gobierno y resumidos en sí mismo todas las facultades, los tres poderes se convirtieron en uno sólo, el suyo: La Constitución se redujo a una sola norma, su voluntad. Dejó en vigor aparente la constitución y evitó así el escándalo y las conmociones públicas.

La derogación de nuestras instituciones, que llevó a cabo con las prácticas de su gobierno fué, no obstante, más trascendental que todas las anteriores, hablados, escritos, empresas y promulgados; más radical que la que derivó del Imperio Iturbidista, que la que estableció el Centralismo, que la proclamó la Federación, que la que defendieron los conservadores, que la que sacaran triunfante los liberales, que la misma de Tuxtepec. Porque todas las Revoluciones que existieron antes de él, habían dejado en pie algo de lo ---

antiguo. Pero la callada, invisible y desconocida que él efectuó, nada de lo anterior dejó con vida: lo arrolló todo, todo lo deshizo y sobre la ruina de lo viejo, levantó un -- sistema personal, ilegislado".^{20/}

"Hemos defendido la forma de Gobierno republicano y democrático, hemos defendido y mantenido intacta la teoría, - pero hemos adaptado en la administración de los negocios na cionales, una política patriarcal guiando y sosteniendo las tendencias populares, con el convencimiento de que bajo una paz forzosa, la educación, la industria y el comercio desarrollarían elementos de estabilidad y unión en un pueblo na turalmente inteligente, sumiso y benévolo."^{21/}

Más la fórmula "Orden y Progreso", pero sin libertad, - a la postre provocó la insurrección general del pueblo que en 1910, dejó la sumisión y se alzó contra el estado de cosas imperantes, defendiendo su derecho a la libertad y a la tierra.

"El levantamiento nacional de 1910, no representó más - que el movimiento culminante de un largo proceso de inconformidad y rebeldía persistente, desde 1886, apenas instaurado el régimen personalista del porfirismo, el Ingeniero -

Alberto García Granados intentaba formar el primer partido político de oposición, enunciando en su programa de lucha - de libertad electoral.

La descentralización política y el establecimiento legal de partidos políticos. En el mismo año de 1886, en el "Plan Restaurador del Orden Constitucional", se acusaba a - Díaz de haber falseado todas las instituciones, transformando en viles lacayos y el instrumentos ciegos de sus atentados a magistrados, jueces, senadores, diputados y jefes del ejército y en el documento, se acusaba también al Dictador de haber nulificado la Soberanía de los Estados".^{22/}

En el orden político, la Revolución de 1910, además de la fórmula del Sufragio Efectivo y de la No Reelección, proclamó el restablecimiento del Imperio de la Constitución Federal de 1857 y la supresión de las jefaturas políticas --- enunciado así un programa de corte federalismo y democrático.

El principio antireeleccionista continuó en sí mismo la defensa del sistema federalista porque precisamente la reelección del presidente y de los funcionarios públicos, había contribuido enérgica a la instauración y crecimiento del

régimen centralizado de las instituciones y de los funcionarios públicos.

NOTAS CAPITULO I.

- 1/ Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano, pág. 75.
- 2/ Moreno Moreno, Manuel. La Legislación y Administración Municipal Mexicana, Investigación hecha en el Programa de Investigación de la ENEP-Acatlán.
- 3/ Minor Franco, Rafael. La Reforma Municipal Mexicana, - pág. 546.
- 4/ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, págs. 226-227.
- 5/ Ibidem, págs. 228, 229 y 230.
- 6/ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, - pág. 33.
- 7/ Ibidem. pág. 168.
- 8/ Saritch, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, pág. 149-150.
- 9/ Morelos y Pavón, José María. Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, Art. 211, pág. 61.
- 10/ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, pág. 42.
- 11/ Palavicini, Félix. Historia de la Constitución de 1917.
- 12/ Palavicini, Félix, op. cit. pág. 322.
- 13/ Palavicini, Félix, op. cit. págs. 324-325.

- 14/ Palavicini, Félix, op.cit. pág. 325.
- 15/ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, págs. 328-329.
- 16/ Ochoa Campos, Moisés.
- 17/ Palavicini, Félix, op.cit. pág. 330.
- 18/ Ochoa Campos, Moisés. op.cit. pág. 330.
- 19/ Ochoa Campos, Moisés, op. cit. pág. 334.
- 20/ Palavicini, Félix, op.cit. pág. 331.
- 21/ Ochoa Campos. op.cit. págs. 331-332-33.
- 22/ Palavicini, Félix, op.cit. págs. 333-334.

CAPITULO II

2.- LA CONSTITUCION DE 1917 Y SUS DEBATES.

2.1.- Antecedentes del Ayuntamiento en los Planes Revolucionarios.

Se puede exponer que la situación que administró durante el Porfiriismo fué de una clara sujeción en la que se hallaban los jefes políticos con respecto a Porfirio Díaz, ya que como simples agentes del poder central, lo único que hacían era ver que se cumplieran las disposiciones de la autoridad que representaban.

Los municipios contaban con un patrimonio propio y atribución de servicios, sin embargo, el régimen general que se padecía en el país no daba libertad para que el municipio - pudiera trabajar con entera libertad, éstos eran manipulados por el dictador Don Porfirio Díaz, a través de los Jefes Políticos.

Prácticamente, la Revolución comenzó postulando la abrogación de los Jefes Políticos y la libertad municipal, ya - que por medio de estos dos objetivos se pensaba alcanzar un

régimen basado en la soberanía popular.

Es importante referirse que al brotar la inquietud revolucionaria, que se va a dar con el nacimiento de los programas de los partidos políticos de oposición, que no llevan otro objetivo más marcado que reivindicar la institución -- del Municipio.

Dentro de los planes de mayor importancia resalta el -- del partido liberal mexicano; éste aparece el 1° de julio de 1906. Cabe recalcar que el movimiento iniciado por el Ing. Camilo Arriaga, en San Luis Potosí, en agosto de 1900, tuvo gran influencia dentro de este plan.^{1/}

Con el lema "Reforma, Libertad y Justicia", el Partido Liberal Mexicano proclama el 1° de julio de 1906 su programa a través de la junta Organizadora de San Luis Este, en sus puntos más importantes sobre el municipio señalan el 45 y 46 la necesidad de eliminar las jefaturas políticas y -- reordenar aquellos municipios que habían sido suprimidos, -- así como rehabilitar el poder municipal.^{2/} La promulgación de este partido lo firman Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Librado Rivera entre otros.

El partido demócrata formado en plena ebullición, política causada por las declaraciones que en 1908 hiciera Díaz al periodista Creelman, donde afirmó "Si en la República -- llegase a surgir un partido de oposición, lo miraría yo como una bendición, y no como un mal, y si ese partido desarrollara poder, no para explotar sino para dirigir, yo lo acogería, le apoyaría y me consagraría a la inauguración feliz de un gobierno completamente democrático"; también se ocupó de los ayuntamientos considerando al municipio libre como una "celdilla", que resume en su vida, la vida entera del organismo.

Este partido lo constituyeron el Lic. Don Benito Juárez Maza, Jesús Urueta, Abraham Castellanos, Diodoro Batalla y Rafael Zubarán y Capmany, en asamblea general del 22 de enero de 1909.

Dentro de lo más relevante del programa del partido resalta la idea de la libertad municipal, ya que esto traería como consecuencia el fortalecimiento del poder municipal.

Además, se pide que se supriman las jefaturas y prefecturas en toda la República, por ser éstas incompatibles con el régimen.

Esto trae como resultado actos de violencia, como el - de Valladolid, Yucatán, en junio de 1910, en donde Miguel - Rufz Ponce y Maximiliano Bonilla, encabezan un grupo de vecinos, con los que se posesionan de la población, en donde se había hecho sumamente odiado el Jefe Político Luis Felipe Regil, quién abusó de la crueldad de ese lugar, con lo - que fatigados de esta actitud se sublevó un grupo considerable de hombres que mataron a Regil^{3/}. El Plan de Valladolid, dado en el paraje Dzelkoop, el 10 de junio de 1910, expresaba su inconformidad con el caciquismo dirigido por el dictador Díaz.

El 5 de febrero de 1910 cuando el llamado del apostol - de la Revolución Mexicana, Francisco I. Madero lanza en la Ciudad de San Luis Potosí su plan que llevaba el mismo nombre^{4/}.

Dicho Plan contenía el anuncio de que después de 36 --- años de dictadura se iniciaba la lucha para intentar reconquistar la soberanía del pueblo y la democracia. Con este plan se impulsaba a los pueblos a tomar las armas el 20 de noviembre.

En su punto noveno disponía: "Tan pronto como cada ciu-

dad o pueblo recobre su libertad, se reconocerá como autoridad legítima provisional al principal jefe de las armas, -- con facultad de legar sus funciones en algún ciudadano, caracterizado, quién será confirmado en su encargo o removido por el gobierno provisional.

Considerando lo anterior, a través de lo analizado, tan to el programa del partido liberal, como el democrático, se caracterizan por su congruencia de abolir a los jefes políticos, ya que con ello se restitufia el buen funcionamiento de los municipios.

Ya con la renuncia de Díaz, el 25 de enero de 1911, las elecciones convocadas fueron la culminación del Plan de --- San Luis, que se celebraron el 15 de octubre del mismo año, de la que resultaron electos Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, como Presidente y vicepresidente de la República, mismos que tomaron posesión en noviembre del mismo año.

Dentro de los antecedentes revolucionarios existen ---- otros planes, como el de Bernardo Reyes del 16 de noviembre de 1911, pero que en realidad sólo adicionaba al Plan de -- San Luis, restablecer la zona libre en la frontera norte de

la República y una efectividad en el sufragio. El Plan de Ayala, publicado el 28 de noviembre del mismo año, que expi de el general Emiliano Zapata, no se refirió en mucho al mu nicipio.

Más que nada, atacaba al incumplimiento en que, a jui-- cio del caudillo, había incurrido Francisco I. Madero al re tardar el problema agrario, como el punto neurológico de -- las reivindicaciones sociales del pueblo mexicano.^{5/}

Posteriormente, el programa de Reformas Polftico-Socia-- les, aprobado en convención revolucionaria y expedido en Jo jutla, Mor., el 18 de abril de 1916, consigna los postulados del zapatismo en materia municipal, al incluir el primer -- término en sus respuestas, reformas políticas, el siguiente: Artículo 32: "Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les -- permitía atender eficazmente a los intereses comunales y -- los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos -- federal y locales".

El Plan Zapatista de Milpa Alta, con fecha 6 de agosto - de 1919, no se ocupa más que en cuanto al objetivo de colo-- nización y lo enmarca en su punto noveno.^{6/}

Por lo que toca al Plan de Santa Rosa, del 2 de febrero de 1912, solamente hace alusión al municipio en materia -- electoral, como lo menciona en su punto cuatro.^{7/}

Es más importante en nuestro estudio del municipio el plan oroquista, conocido como el Pacto de la Empacadora, - firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912 y que contiene dos puntos importantes en materia municipal:

28 "La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos."

29 "Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los -- Presidentes Municipales."

El Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 que circunscribía la lucha en contra de la usurpación hecha por Victoriano Huerta. Es claro el punto de vista de Venustiano Carranza en cuanto a derrocar a Huerta por lo que el Plan de Guadalupe no contenía ningún postulado de carácter social, ni mucho menos ideas relativas al municipio.

Venustiano Carranza evitaba el peligro de divergencias que pudieron haberse suscitado en torno a puntos ideológi--

cos y logró la agrupación de la repulsión nacional a la --- traición que le fué hecha al Presidente Francisco I. Madero y al Vicepresidente José María Pino Suárez, con el cual que brantaron el régimen constitucionalmente.^{8/}

Sobresalen en este plan dos puntos que llevan el objeti vo principal: (1) "Se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República". (4) "Para la organización del ejército encargado de hacer cumplir nuestros propó sitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército que se denomina 'Constitucionalista', al ciudadano Venustiano Carranza gobernador constitucional del Estado de Coahuila".^{9/}

Una vez concluido el problema en cuanto al derrocamiento de Huerta, Carranza dirige un mensaje a los jefes milita res constitucionalistas el 3 de octubre de 1914, en el seno de la Convención Militar, celebrada en la Ciudad de México, en el cual convocaba a discernir sobre el problema político del gobierno provisional de la República en cual sometería a consideración a asuntos de interés general, que conducirían al país a la realización de los ideales de justicia y de libertad, mismos por los que se habfa derramado sangre. Se estableció satisfactoriamente el problema municipal al proponer el aseguramiento de la libertad municipal, señalando

a éstos como base de la división política de los Estados y, como principio y enseñanza de todas las prácticas al reconocer el derecho de que los municipios, a que por causa de -- utilidad pública expropien todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de 500 habitantes y la cantidad necesaria de terreno para la edificación de escuelas, mercados y casas de justicia.

Se creó una sección de legislación social para preparar los proyectos de ley que se expedirán en la base al Plan de Guadalupe, se elaboraron 19 puntos de los cuales 5 se dedicaron a la Institución Municipal:

a) Ley Orgánica del artículo 10 de la Constitución de la República, consagrada el Municipio Libre.

b) Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados, cementerios etc...

c) Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terreno en el que se puede establecer escuelas, mercados y cementerios.

d) Ley sobre organización municipal en el D.F., territorios de Tepic y Baja California.

e) Ley sobre los procedimientos que establece el inciso C. 10/

Es importante señalar que el primero de los proyectos dictados en Veracruz, constituyó antecedente directo del actual párrafo primero del artículo 115 consagrado en nuestra "Carta Magna" y que, originó la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857 indicando:

Los Estados adoptaron para régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base en su división territorial así como la organización política el Municipio Libre, administrado por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno Estadual.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.^{11/}

Dentro de nuestro círculo jurídico se ha observado que hubo descontentos sociales debido a promesas que no se llegaron a cumplir; no obstante en esencia todo esto sirvió -- como elemento evolutivo para dar luz a nuestra actual Constitución del 17.

2.2.- Proyecto de Venustiano Carranza.

Don Venustiano Carranza fue apasionado de la libertad municipal tan es así que se le ha llamado "Apostol del Municipio Libre", influenciado por los programas revolucionarios y su clara visión política en su carácter de Jefe del Ejército Constitucionalista crea el Plan de Guadalupe.

Fue entonces cuando abordó resueltamente el problema municipal y agregó en su mensaje; igualmente durante la campaña a los que convinieron con él durante el gobierno provisional la necesidad de las reformas sociales y políticas para el establecimiento del orden constitucional refiriéndose a las reformas sociales y políticas para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz expresando lo siguiente:

"El aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política y de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas."^{12/}

Con el decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857 expedido por Venustiano Carranza en la Ciu--

dad de Veracruz el 25 de diciembre de 1914 se reformó el -- artículo, en donde se hace mención que los estados adopta-- rán para su régimen interior la forma de gobierno republica-- no, representativo y popular teniendo como base de su divi-- sión territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado por elección directa y popular.

Cabe mencionar que el constituyente de Querétaro el 1° de diciembre de 1916 manifestó además que una de las gran-- des conquistas de la Revolución y la base de Gobierno Libre es sin lugar a duda, el Municipio independiente, y que di-- cha conquista se buscaba no sólo con el fin de dar libertad política a la vida municipal, sino también independencia -- económica con la idea de tener fondos y recursos propios pa-- ra la atención de las necesidades del mismo municipio, esta-- bleciendo para empezar un verdadero poder electoral.

El constituyente le dió una importancia tal al munici-- pio que en el decreto de ediciones al "Plan de Guadalupe", preparó los proyectos de Ley que se adicionarían al mismo, fueron 19 sobresalientes, entre ellos, 5 sobre asuntos muni-- cipales; como anteriormente se han mencionado.

El Congreso de Querétaro gestionó entres otros proble--

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

mas a tratar el problema municipal, los Constituyentes 17 concientes en todo momento de la importancia del municipio como base de la democracia, le dieron al artículo 115 - categoría constitucional.

2.3.- Debates Constitucionales del artículo 115 en la - Ciudad de Querétaro.

La importancia del problema municipal se debió al conocimiento real y palpable que tuvieron los revolucionarios - de la situación jurídica y política durante la época de Porfirio Díaz.

El pueblo mismo impulsó la evolución y el florecimiento de las instituciones democráticas entre las que están principalmente el municipio, ya que sólo el ejercicio de las libertades municipales y la práctica frecuente de las funciones democráticas en las pequeñas comunidades pueden hacer - por los electores una educación cívica tan necesaria para - el verdadero funcionamiento institucional del mismo municipio.

El Constituyente de Querétaro se procuró por llevar a - la Constitución el principio de la libertad municipal recti

ficando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales.^{13/}

Los Constituyentes de Querétaro no dudaron a cerca de la necesidad de establecer como precepto constitucional al municipio, toda vez que el proyecto del primer jefe Don Venustiano Carranza fuè aceptado sin comentarios aunque los constituyentes se dieron cuenta que faltaba un elemento indispensable, la autonomía financiera, es decir, el como asegurar al municipio recursos propios suficientes, la primera fracción del artículo 115 decía: Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ni una autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

La segunda fracción decía: Los municipios administrarán libremente su hacienda recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local, los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del Estado los resolverá La Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que esta--

blezca la Ley.^{14/}

Se hace la observación de que en la fracción 1a. se consagra la libertad municipal pero careció de algo muy importante que es la reglamentación para el ejercicio de esa libertad municipal y en su fracción 2a. está confusa, en el sentido que habla de una intervención a inspectores dentro de la vida municipal, siendo inconveniente dejar a los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, entre --- ellos los que les correspondía a los estados, ya que de este modo se subordinaba la administración de éstos a la re-caudación de los impuestos por parte del municipio.

Después de una acalorada discusión por varios de los -- constituyentes el principio de la autonomía económica para el municipio no se formó debido a que no se llegaba a un enlance de criterios sobre la forma de manifestar esa libertad económica.

El proyecto de Venustiano Carranza sobre la fracción 2a. del artículo 115 era defendido arduamente por algunos constituyentes, sin embargo no se lograba unificar los crite---rios de los que integraban la comisión.

Los 2 elementos esenciales que no encontraban respuesta eran: El establecimiento de una tesorería municipal y la - autoridad que deberfa de resolver los conflictos suscitados en la relación hacendaria entre el Municipio y el Estado. Por tal motivo la comisión presentó un nuevo proyecto en el que señalaba que el Municipio administraría libremente su - hacienda, esto es, el ingreso de los impuestos estatales se ría realizada por el Estado sin intromisión municipal.

Es necesario hacer mención de algunas observaciones -- del artículo 115 que fuè aprobado por el Congreso de Querétaro con 88 votos a favor y 62 en contra y hacer ver que -- los Constituyentes de 1917 olvidaron consagrar el ejercicio de la libertad de lo que se desprende la necesidad de regla mentar en base el artículo 115 de la forma de ejercicio de esa libertad municipal.

La atención de los constituyentes fuè absorbida por la anhelada autonomía financiera y sin embargo, no se aclaró - la forma en que los municipios demostrarían ante la legisla tura local las necesidades propias de su región para que de acuerdo con éstas, la cámara señalará las contribuciones -- que garantizaban el autofinanciamiento del municipio.

No se reglamentó la forma de resolver los conflictos -- que se suscitaren entre el municipio y el estado, a pesar -- que en la asamblea constituyente se trató profundamente esta cuestión, por desgracia el inucitado final provocado por el cansancio físico y mental de los legisladores, pasó por alto la consagración de garantías constitucionales que sirven de defensa a los municipios.

En sus discusiones el constituyente de Querétaro se alegró que tendrán forzosamente que ocurrir choques políticos y fricciones de carácter administrativo entre la autoridad federal residente de la Ciudad de México y los funcionarios municipales, sin embargo vemos el que haya conflicto y choques entre diversas autoridades, no puede ser motivo bastante para prescindir de una institución tan importante como el Municipio.

El Constituyente de 1917 no atinó en señalar cuáles deberían ser las condiciones o requisitos que debe reunir el municipio para ser considerado como tal. En la práctica -- las constituciones locales facultan al poder ejecutivo y a la legislatura local para que sean éstos los que determinen la división territorial de sus correspondientes entidades federativas, es decir, siendo el municipio la base de la di

visión territorial y de la organización política de los estados, aunque esto no quiera decir que sea una unidad o parte independiente del Estado, no puede tener ningún vínculo jurídico con el Municipio, sin que por el contrario las entidades federativas, sólo serían insuficientes para resolver pequeños o grandes problemas de cada pueblo o ciudad, - por lo que tienen éstas que ceder facultades a determinados organismos, que son los municipios.^{15/}

A esto apunta Felipe Tena Ramírez: Los defectos sustanciales con que el municipio libre, ingresó a la Constitución de 1917, han sido aprovechados por las constituciones de algunos estados para socavar la libertad municipal, han colaborado sin duda alguna al hasta ahora escaso éxito de la democracia en el municipio.

Esta adolece, por los demás, del vicio común a toda --- nuestra democracia, pues se falsea y suplanta en los comicios una voluntad popular inepta para expresarse e impotente para defenderse. Las medidas protectoras de la democracia que en forma negativa instituye el artículo 115 al vedar la reelección inmediata de los integrantes propietarios del Ayuntamiento, no alcanzan a pagar los vicios radicales de la institución.^{16/}

Quando se deje cada comunidad elegir libremente a sus ayuntamientos y cuando además de sus ingresos propios se les provea de los fondos suficientes para el desempeño de sus funciones, el gran de la democracia, o sea la libertad municipal, se habrá realizado en México.

2.4.- Textos aprobados.

Después de las acaloradas sesiones del Congreso Constituyente, en las que se vota el proyecto discutido, que se aprueba no con una mayoría devastadora, el artículo 115 --- Constitucional fué aprobado en los siguientes términos:

Artículo 115: Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen

- las legislaturas de los estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.
- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los aspectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años. Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios. En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de 5 años, inmediatamente anteriores al

dfa de la elección.

Es incuestionable que la 2a comisión de puntos constitucionales del Congreso Constituyente de 1917 y los autores del voto particular sostuvieron un criterio radical acorde con una ideología revolucionaria, la cual sustentaron, al pronunciarse por una libertad municipal efectiva en lo económico, proponiendo que el municipio administrará libremente su hacienda, señalándose las contribuciones municipales suficientes para atender sus diversos ramos, con lo que suponían que cuando un estado no quisiera dar libertad a sus municipios, bastaría con que la legislatura pusiera límite, o que el ejecutivo iniciara determinadas medidas que aprobará el congreso local, para despojar al municipio de su libertad.

Ya viendo con una conciliación mejor, debemos de pensar que, si el municipio en realidad no ha alcanzado su plena libertad, se debe seguir luchando, inclusive por un análisis mejor de la situación individual de esta institución para que en los municipios de menos recursos hacendarios se le logre dar un apoyo económico; por lo que se puede resumir que esta Constitución si da un impulso al municipio.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

2.5.- Las Reformas Municipales en los años 1983 y 1987.

Las Reformas al artículo 115, tienen un contenido que culmina con el proceso de captación de la comuna, que tuvo su origen en 1917, cuando los constituyentes de Querétaro, superaron la tradición federalista, de que el municipio -- era solo una institución de derecho local y sujeta a la soberanía de los Estados.

Ahora con las reformas a este artículo, los municipios ven acrecentado su erario, con más participaciones económicas y cada vez van teniendo una autonomía mayor.

La definición de las atribuciones municipales, están -- consideradas con la heterogeneidad del municipio mexicano, aunque es preciso clasificar a los municipios para poder -- identificar sus características.

La mayor parte de los Estados están integrados por Municipios de todas las categorías, lo que obligó a modular políticas y programas, siendo necesario determinar servicios y funciones, que debían corresponder al gobierno municipal y actuando en consecuencia se estructuraron los mecanismos y programas, atendiendo a los diversos tipos de municipios,

distinguiendo los metropolitanos, los urbanos y los rurales.

La fragmentación municipal excesiva fué un problema adicional, ya que 5 entidades concentran a más de la mitad del número total de los municipios del país y otros 10 estados reúnen a las tres cuartas partes de los mismos.

El rápido proceso de urbanización obligó a que los municipios participaran activamente en la creación de reservas territoriales, en la planeación y desarrollo de las nuevas zonas urbanas, en la construcción de vivienda popular, en la autorización de vigilancia y fraccionamientos, en la creación de zonas de reserva ecológica, en la protección al medio ambiente, en el tratamiento de aguas negras e industrialización de desechos sólidos.

En la reforestación y combate a la erosión, en el alumbramiento de aguas de subsuelo y en actividades económicas directamente productivas agrícolas, industriales o de servicio. Para el desempeño de las más amplias funciones fue necesario que los municipios dispusiera de facultades legales y de solvencia económica. La capacitación administrativa de los funcionarios municipales fué la piedra de toque para romper el círculo de la insuficiencia que agobiaba a muchos

ayuntamientos.

La descentralización política y administrativa también se dio en el interior de los municipios de gran densidad o de considerable extensión territorial, sin olvidar a los pequeños. Un gobierno municipal al asumir plenamente sus responsabilidades, es una gran palanca para impulsar la participación popular. Es el gobierno más cercano a los intereses de la población; municipio libre significa auténtico gobierno por la comunidad.

La descentralización de la vida nacional, se fundamentó en el ejercicio pleno del municipio libre, al encontrar pautas que ampliaron al margen de autonomía de las decisiones políticas de los habitantes de las entidades municipales.

Evitando la manifestación de vicios de la centraliza---ción política a nivel municipal o estatal; combatiendo el -caciquismo y el feudalismo, tan arraigado en nuestro país. Democratizando las relaciones entre los estados y munici---pios y enriqueciendo la participación popular en la políti---ca de las comunidades municipales y haciendo pública y ---transparente la información, la evaluación y el control de las acciones gubernamentales.

Se rechazó la planeación centralizada y tecnocrática -- que provocaba injusticias y desigualdades, que producía sensación de marginación en los habitantes de provincia, respecto de las grandes decisiones nacionales, que provocaban que la federación e incluso los estados establecieran planes y ejecutaran obras acerca de las que ni siquiera eran - consultados o comunicados los habitantes de los municipios.

Con las modificaciones al artículo 115 constitucional, la ciudadanía no sólo participa en las cuestiones electorales, sino en las decisiones y en la ejecución de los aspectos cotidianos que afectan en la vida social del país. La reforma municipal no es un discurso o reminiscencia, sino - que, es convicción profunda en el municipio como célula básica; que forma parte de la lucha cotidiana por la democracia que se da todos los días en cada municipio.^{17/}

Así se restituyen funciones comunales a los municipios, y capacidades para atenderlas con la asignación de fuentes fiscales propias y la administración libre de sus haciendas, que multiplican 62 veces las participaciones federales que reciben. La reforma municipal no sólo es democrática sino política social, económica, jurídica y administrativa, es - una reforma integral que con flexibilidad levanta a las co-

munidades postradas para que emprendan un esfuerzo perseverante y generen una capacidad municipal básica, punto de -- partida para la asunción de sus tareas.

La etapa del municipio disminuido, quedó concluido, el trato paternalista quedó también cancelado, instaurando una etapa de corresponsabilidad para que el municipio desenvuelva sus potencialidades creadoras asumiendo sus responsabilidades de gobernar, administrar y movilizar de manera óptima sus recursos propios y los que el proceso de descentralización les haga llegar. Ahora, la comunidad municipal tiene la capacidad de gobernarse plenamente por el ayuntamiento plural, abierto a todas las corrientes políticas dentro de los marcos del federalismo constitucional.

Debiendo crearse una carta municipal, que sea el compromiso de los poderes estatales y de los ayuntamientos, línea rectora de lo que debe realizarse en los tiempos por venir. Postulando la modernización de la vida democrática, la conciliación de los intereses legítimos, el estricto ejercicio de la moral pública; el impulso al crecimiento con justicia y el estímulo a la participación ciudadana.

Sin que dejen de participar en este, los delegados o co

misarios municipales, primera célula política en la vida municipal, principales concededores de la problemática de los habitantes rurales de los municipios.

Por otra parte la autonomía financiera, se afirma con razón, que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa. Este aspecto fue, sin duda, el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 constitucional, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios.

Por lo anterior y ante el clamor de todos los municipios, se modificó la fracción 2a. del artículo en comentario, quedando como fracción 4a. que establece, en síntesis, lo siguiente: que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda, que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al muni-

cipio; y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La deficiente redacción original sobre la hacienda municipal que aparecía en la fracción 2a. del artículo 115, se ha subsanado con la actual fracción 4a. de este precepto al establecer en su favor una serie de renglones mínimos de -- contribución para los municipios.

Establece la Constitución que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Debo resaltar que - la facultad de celebrar estos convenios la atribuye la Constitución general a los municipios. Tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud del cual el Estado - administrará algunas de estas contribuciones siendo evidente que muchos municipios no cuentan actualmente con la infra estructura administrativa y técnica para administrar de pron to estas contribuciones. Lo importante habrá de ser que en un futuro los municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado constitucio--na-.

De total importancia resulta el texto del penúltimo párrafo de la fracción 4a., que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones que la constitución estipula en beneficio del municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, ni podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes del dominio público de la Federación de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Creemos que en esta forma se evita que organismos, privados u oficiales, estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecería en la creación de todo tipo de entidades de carácter público, sobre todo en organismos descentralizados. La supresión de estas extensiones habrá de reeditar en una vigorización de la hacienda municipal.

También la fracción 4a. nos señala que las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y la revisión de las cuentas pú

blicas de éstos, la harán las legislaturas de los Estados. Se establece, como cuestión novedosa de las Reformas de -- 1985, la disposición constitucional por virtud de la cual -- los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los -- ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su --- aprobación, sucediendo frecuentemente que las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos condicionan do a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios. El régimen que actualmente se es tablece para la aprobación del presupuesto de egresos, por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autono- mía financiera del municipio.

En la fracción 2a. se precisa que los ayuntamientos tie- nen facultades para expedir bandos de policía y buen gobier- no, reglamentos circulares y otras disposiciones administra- tivas de observancia general, siempre siguiendo las bases - normativas que al efecto establezcan las legislaturas de -- los estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen -

gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta -- parte del precepto en comentario, no adquieren el rango de leyes en sentido formal. Tampoco aceptamos que se trate de los llamados reglamentos autónomos tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

La fracción 3a. enumera los servicios públicos que están a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida.

Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario, son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia; mercados y centrales de abasto, pantconcs; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, - así como las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de -- los propios municipios, atendiendo también a su capacidad - administrativa y financiera. El precepto deja abierta la - posibilidad a los municipios que económicamente puedan asu- mir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden

una mejor atención a su población.

El párrafo final de esta fracción establece la llamada "Asociación de Municipios" para la prestación de servicios públicos, figura ésta que ha operado con éxito en otros países, como es el caso de los llamados "Syndicats de communes" en Francia. Creemos que será de gran utilidad esta asociación de municipios para coordinar la prestación más eficaz de servicios públicos, como abasto de agua, uso común de al cantarillado y drenajes, seguridad pública y tránsito, et...

Se sumarán así esfuerzos de las municipalidades en beneficio de sus poblaciones. Para llevar a cabo estas asociaciones se requiere acuerdo de los respectivos ayuntamientos respetando lo que ordenen las leyes del Estado.

Las fracciones 5a. y 6a. del artículo 115 otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales; formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengán en la regulación de la tenencia de la tierra urba

na. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la --- creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Se indica también en la fracción 6a. que los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidas como conurbados.

El texto actual de la Constitución otorga al municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente poco tenían que ver las - municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Actualmente se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren a los municipios a la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia en la vida contemporánea del país, indicando, el propio precepto, en la parte final de la fracción 5a., que los municipios para estos efectos y de conformidad con los fines señalados en el párrafo 3° del artículo 27 de

la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia.

La fracción 9a. de nuestro artículo es de nueva creación por virtud de las reformas del 3 de febrero de 1983. Se refiere a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, indicando que los municipios observarán también las reglas que al efecto establezcan las legislaturas estatales, con base en lo dispuesto por el artículo -- 123 de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias. En la presentación que se hizo - al Congreso de los motivos de la reforma constitucional, se manifestó que "...la doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los Estados y los municipios con sus servidores, son aplicables los términos del apartado "A" o los del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Considerando que la tesis del Estado patrón ya está superada, no parecería aplicable al apartado "A" considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y -- los federales tampoco parece procedente la aplicación del - apartado "B". En virtud de lo anterior las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil, en que regu--

lan de muy diversas formas de relación de trabajo con sus servidores."

De acuerdo a esta fracción 9a. se establecen principios generales para que los estados legislen sobre esta materia, teniendo como bases máximas, las establecidas en el artículo 123. La estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza la Constitución para todo trabajador, deberán reglamentarse con claridad en beneficio de los trabajadores al servicio de los estados y de los municipios. Esta adición al texto del artículo 115, habrá de asegurar la justicia social para más de un millón de servidores públicos de los estados y de los municipios.

La última de las fracciones del artículo que analizamos es la 10a.; en ella se elevan a nivel constitucional los llamados convenios de coordinación entre la Federación y los estados o entre los propios estados con sus municipios.

La complejidad de la vida moderna, como lo es en nuestro país, requiere la franca y eficaz cooperación de las tres esferas de gobierno. Solamente con una adecuada coordinación entre federación, estados y municipios se podrán supe-

rar los múltiples problemas que deben resolverse en beneficio del pueblo, propiciando una descentralización efectiva, con estricto respeto a la soberanía de la Federación y esta dos, así como la autonomía municipal.

Para complementar una apreciación constitucional del artículo 115, sobre todo en su tema fundamental que es el municipio, es importante tener en cuenta que el Constituyente reglamentó algunos aspectos en que interviene el municipio, en varios artículos de la Constitución. Por ello hacemos aquí la anotación para que el lector se remita al texto y comentarios de los artículos de referencia, que son: Artículo 3, en su párrafo inicial así como la fracción 9a. de ese precepto que involucran al municipio en la actividad educativa del Estado mexicano; Artículo 5° párrafo 4° que señala como obligatorio el desempeño de los cargos concejiles; Artículo 27 párrafo 3° que establece las facultades del Estado para regular lo correspondiente a asentamientos humanos.

También la fracción 6a. de este precepto, que determina para los municipios plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; Artículo 31 fracción 2a y 4a. que indican como obligaciones de los mexicanos entre otras, asistir en los días y

horas asignados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar y de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado y del municipio en que residan; Artículo 36 fracción 1a. - que determina como obligaciones del ciudadano de la República, entre otras, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga la industria, -- profesión o trabajo de que subsistan; Artículo 41 párrafo - final, que establece la capacidad de los partidos políticos nacionales para que, en esa calidad, puedan participar en - las elecciones estatales y municipales; Artículo 108 en su párrafo final, que establece que las constituciones de los Estados de la República, precisarán en su artículo el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleos, - cargos o comisiones en los Estados y en los municipios, para los efectos de sus responsabilidades; Artículo 117 en su fracción 8a., que determina que los Estados y municipios no pueden contraer obligaciones y empréstitos sino cuando se - destinen a inversiones públicas productivas.

2.6.- Análisis Constitucionales de los Servicios Confe- ridos al Municipio.

A pesar de las reformas sufridas en la fracción 3a. del

artículo 115 Constitucional que menciona: "Los Municipios - con el concurso de los Estados aunado así fuere necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes - servicios públicos:

- Agua potable y alcantarillado.
- Alumbrado público.
- Limpia.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques y jardines.
- Seguridad pública y tránsito, etc.
- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas - de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servi-- cios públicos que les corresponda."

Ha de hacerse notar que es de suma importancia analizarse

los, así como los sistemas de presentación que se traducen en la prestación de esos servicios, porque de esa prestación congruente, uniforme y regular depende en gran parte el progreso de la población y por lo mismo del Estado.

Tomando en cuenta el criterio de la relación del Gobierno con las comunidades, es decir, el municipio debe tener a su cargo por las opciones del inciso i, que señala la fracción 3a. del artículo 115, como son las siguientes:

- Los servicios de seguridad pública y tránsito.
- Los de sanidad, que incluidos los de limpia y saneamiento de las poblaciones, agua potable, vigilancia y venta de bebidas y comestibles.
- Los de educación, que facilitan atendiendo a la enseñanza primaria para menores, centros de alfabetización e instrucción cívica militar para adultos y el establecimiento de bibliotecas particulares.
- Los servicios de vías de comunicación, y los transportes urbanos.
- Los que se relacionan con diversiones públicas, audiciones de banda de música, acondicionamiento de lugares de recreo como parques y jardines, así como organización de ferias.

Relativo con la Hacienda Pública, pensamos que está --- constituida por los derechos que se cobran a la comunidad - con la prestación de un servicio público, por lo que es importante que los principales estén atendidos por la administración municipal, entre los que deben figurar en forma preferente los de agua y saneamiento, pavimentación, y alumbrado público, los cuales pueden realizar cobrando contratos - con empresas privadas y en caso de que sea la iniciativa -- particular la que establezca costos y exporte deberá imponérsele un impuesto o participación en sus utilidades la -- cual deberá ingresar a la Hacienda Municipal.

Los servicios públicos se deben realizar como una verdadera prestación, guardando los intereses de la comunidad municipal, vigilándolos por medio de su gobierno y dando observancia a las leyes y reglamentos dentro de un criterio - humano y generoso, para quienes incurran a su violación.

Dentro de los servicios de seguridad, deben atenderlos el servicio de policía y tránsito complementado por el alumbrado público; en lo relativo a sanidad, el municipio deberá atender los de limpia y saneamiento, agua potable, pan-teones, parques y jardines.

Entre los servicios educativos, los centros de alfabetización, de pavimentación y planificación de las ciudades, - conservación de caminos y los relacionados con las diversiones públicas, como el sostenimiento de bandas municipales, organización de festejos culturales y torneos deportivos, - finalmente los relacionados con el registro civil, mercados y rastros.

En fin la administración municipal debe vigilar para mayor eficacia en su prestación en beneficio al público, y -- que los menores reciban la enseñanza primaria, el servicio militar obligatorio, los transportes urbanos y la inspección de las diversiones públicas, todos los cuales deben seguir prestándose de acuerdo con las posibilidades económicas del municipio y atendiendo a las necesidades de la comunidad en toda la extensión de la palabra.

NOTAS CAPITULO II.

- 1/ Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, pág.
- 2/ Ochoa Campos, Moisés, op.cit. pág. 311.
- 3/ Ibidem, pág. 312.
- 4/ Ibidem, pág. 320.
- 5/ Ibidem, pág. 314.
- 6/ Ibidem, pág. 315
- 7/ Ibidem, pág. 316.
- 8/ Ibidem, pág. 315.
- 9/ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, - pág. 744.
- 10/ Palavicini, Félix. Historia de la Constitución del 17, pág. 19.
- 11/ Ibidem, pág. 659.
- 12/ Ochoa Campos, Moisés, op.cit. pág. 318.
- 13/ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, pág. 157.
- 14/ Cosfo Villegas, Daniel. Historia Moderna de México, -- pág. 312.
- 15/ Flores Gómez González, Fernando. Manual de Derecho --- Constitucional, pág. 181
- 16/ Tena Ramírez, Felipe, op.cit., pág. 156.
- 17/ Gaceta Informativa de la Reunión de Evaluación de la -

Reforma Municipal, Mazatlán, Sin. 1987.

18/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
págs. 95-96.

CAPITULO III

3.- ORGANIZACION POLITICA DEL MUNICIPIO.

3.1.- Conceptos de Municipio y Ayuntamiento.

Dar una exposición de Municipio implica más que nada un estudio de los elementos que pueden constituir éste, que -- hasta la fecha no se ha formalizado. Las modalidades que podríamos utilizar son:

"El Municipio como unidad política, administrativa y territorial."

Existen dos corrientes en cuanto a la descripción del Municipio:

- La corriente naturalista, que lo define como una sociedad natural.
- La corriente nacionalista, que lo considera como una creación del Estado, como algo positivo nacional.^{1/}

El vocable municipio procede del latín "Municipium", -- que en Roma significaba "Ciudad Principal y Libre"; la cual

se gobernaba por sus propias leyes y cuyos habitantes podían obtener algunos privilegios y gozar de los derechos reconocidos por Roma.

Existen varias definiciones del Municipio por diferentes autores como:

Rafael de Pina:

El Municipio denota el conjunto de personas de un mismo término jurisdiccional, regidos en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.^{2/}

Moisés Ochoa Campos:

Una figura socio-política es por excelencia la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, sociedad de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria.

Gabino Fraga:

El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Andrés Serra Rojas:

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

- Un grupo de población agrupado por familia.
- Una delimitada porción de territorio.
- Determinadas necesidades colectivas.^{3/}

El municipio es el modo más elemental de agruparse una comunidad, dividida social y políticamente en capas o estratos, y el germen de comunidades políticas más amplias y complejas (provincia, departamento, región) constituyendo por ello la 1a. estructura del Estado; elementos:

- Población compuesta por: a) residentes o personas que viven continuamente en el territorio; b) transeúntes - que habitan en él, provisionalmente.
- Territorio o término municipal, que suele dividirse - si se trata de zona urbana- en distritos y éstos a su vez en barrios. La delimitación del territorio, - anexiones y segregaciones entre municipios, se realiza bajo criterios múltiples (geográficos, económicos, históricos, etc.) que varían según las diversas legislaciones.

- Organización, de carácter administrativo y que se lleva a cabo en cada país según sus estructuras políticas y sociales.^{4/}

En resumen podríamos considerar que: El Municipio, es - una institución jurídica-política-administrativa, encargada de satisfacer y guiar las determinadas necesidades tanto políticas, económicas y sociales de una determinada comunidad asentada en un territorio delimitado.

Es importante citar que el Ayuntamiento ya es conocido desde la época colonial, por lo que daremos un concepto que se tenía en esa época y, si observamos, no tiene mucha variación hasta nuestro tiempo.

Cabildo o Ayuntamiento: Cabildo es Ayuntamiento de personas, señaladas para el gobierno de la República, como son - Justicia y Regidores.^{5/}

Una de las funciones del Ayuntamiento era: Para regular los diversos aspectos de la vida social dentro de la -- comunidad municipal y, particularmente, el aspecto de las - relaciones económicas, el Ayuntamiento o Cabildo de la época colonial, diremos que éste ha tenido reformas que se han

venido adecuando al Ayuntamiento moderno, pero que en esencia sus raíces las encontramos desde esta etapa, aclarando ésto en cuanto a la Nueva España.

Así como no hay una definición formal para el Municipio, en el Ayuntamiento se la otorga el artículo 115 Constitucional, como lo es en cuanto a su administración y que a la letra dice:

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

Como vemos, ésta es la fundamentación Constitucional del Ayuntamiento, por lo que definiremos:

"Ayuntamiento es un cuerpo colegiado de elección popular directa que administra al Municipio, cuyo funcionamiento es con sesiones periódicas y en las que sus decisiones o resoluciones que aprueban por mayoría, previa satisfacción del requisito de Quorum".

Para Miguel Acosta Romero; el Ayuntamiento es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo --

dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio.

La palabra Ayuntamiento viene de Gunguere, Junetum que significa juntar, unir; es la unión de 2 ó más individuos - para formar un grupo o Ayuntamiento.^{6/}

3.2.- Organos Municipales.

En el punto anterior se vió la principal función de un Ayuntamiento, que es el de expedir ordenamientos legales en lo referente a la administración del Municipio en un territorio determinado. Como podríamos ver el fundamento constitucional lo hallamos en el artículo 115 de la constitución federal, en la fracción 1a. que a la letra dice:

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

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

personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñan las funciones -- propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los -- que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos -- para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.^{2/}

El Ayuntamiento el cual es un órgano colegiado y deliberante; de elección popular, integrado por un Presidente Municipal, uno o más síndicos según lo requiera éste y el número de regidores que establezca la Ley Orgánica correspondiente.

3.3.- Autoridades Municipales.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos tanto en la versión del año de 1824 como en el texto adaptado en 1957, no incluyeron preceptos relacionados con la orga

nización y competencia del nivel municipal de Gobierno, sino que éstas importantes materias políticas quedarán dentro de la regularización jurídica de los Estados, y así en las primeras Constituciones Locales expedidas en los años siguientes a la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, se contienen las disposiciones reguladoras de la vida política de las poblaciones, en cuanto a la organización y competencia de los Ayuntamientos, y entre aquellas disposiciones se respetó la tradición colonial de la vigencia de los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, bien de carácter general y permanentes, como la de los Bandos conteniendo medidas especiales o transitorias sobre el orden, sanidad y comodidad de los habitantes de los pueblos y comunidades.

Conforme a esa regulación local, la expedición de los reglamentos y bandos de policía y buen gobierno correspondía en forma directa al Poder Legislativo local, era delegable expresamente a los Ayuntamientos, o bien se establecía en una forma mixta, esto es, de bases amplias de aquel poder para su desarrollo detallado por las autoridades municipales.^{8/}

Al analizar el artículo 21 de la Constitución de 1857 - encontramos que existían 2 ideas capitales: La primera da-

ba facultades a la autoridad administrativa para castigar - infracciones a los reglamentos de policía", y expresa que - "La autoridad administrativa es tanto el Gobernador de un - Estado, como el Presidente de un Municipio"; y la segunda - la facultad de la autoridad administrativa para perseguir - los delitos por medio de la policía judicial.

En concepto del Diputado Enrique Colunga, miembro de la comisión del Constituyente del 17, dicha facultad debía que dar separada de la primera atribución; por considerar que es tuvo justificado facultar a la autoridad a imponer castigos por infracciones a los reglamentos de policía y "limitar la facultad de las autoridades municipales prohibiéndoles que en la reglamentación de policía impongan arrestos mayores - de 36 horas".^{9/}

A la fecha son consideradas autoridades municipales dependiendo de sus objetivos y alcances políticos de los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos.

El objetivo que debe cubrir el Presidente Municipal, al cual se le llama también Alcalde; es de administrar eficientemente los recursos humanos como materiales y financieros del ayuntamiento, todo esto para lograr la prestación de --

los servicios públicos en forma eficaz a los habitantes del Municipio.

Desde el punto de vista político el presidente municipal tiene la necesidad de cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales establecidas en las Leyes y sus Reglamentos. Vigilar la ejecución de los programas y proyectos de las diferentes Dependencias del Ayuntamiento; mantener una constante vigilancia en el control de uso adecuado de los recursos humanos, materiales y financieros y por último --- atender a la brevedad las quejas y sugerencias del público.
10/

En cuanto a los Síndicos y Regidores el número de éstos es variable, ya que depende de la cantidad de habitantes -- del municipio como ya antes se ha manifestado.

Es importante señalar que para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere primeramente ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y con vecindad efectiva en el municipio para el que fuere electo, no -- menos de 2 años antes de la fecha de elección.

Cabe manifestar que también existe señalamiento sobre -

quienes no podrán ser miembros de los Ayuntamientos, como son: Los militares en ejercicio, los empleados públicos -- del Estado, los individuos que forman parte de la policía; o de las fuerzas de seguridad pública del Estado, los tesoreros y secretarios de los Ayuntamientos que no se separen de sus cargos 60 días antes de la elección.

Los funcionarios y empleados públicos dependientes de la federación, así como los ministros de cualquier culto.

De acuerdo a lo anterior el artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal establece que: "El Presidente Municipal, es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, y tiene las siguientes facultades y obligaciones.

- a) Promulgar y publicar el Bando Municipal.
- b) Dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.
- c) Presidir y dirigir las sesiones de los Ayuntamientos.
- d) Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir -- las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales, así como --- aplicar en su caso, a los infractores de estas últimas, las sanciones correspondientes.

- e) Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento.
- f) Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos de Secretario, Tesorero y Jefes de Departamentos Municipales.
- g) Vigilar que los Departamentos Administrativos Municipales, se integren y funcionen en forma legal.
- h) Vigilar que se integren y funcionen los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana y Comisiones Municipales.
- i) Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Municipal.
- j) Vigilar que la inversión de los fondos municipales se aplique con estricto apego al presupuesto.
- k) Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales.
- l) Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales, para cerciorarse de su funcionamiento, tomando aquellas medidas que estima pertinentes para la mejor administración municipal.
- m) Visitar los poblados del Municipio en compañía de las personas que presiden las comisiones y concejos municipales, para conocer sus problemas e informar -

de ellos al Ayuntamiento, para que sean tomadas las medidas tendientes a su resolución.

- n) Autorizar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, que sean conforme al presupuesto, firmando en unión de los regidores del ramo respectivo y del Secretario.
- o) Informar al Ayuntamiento de la forma en que ha cumplido los acuerdos de éste.
- p) Informar el 15 de diciembre de cada año, en sesión solemne de Cabildo al Ayuntamiento, del Estado que guarda la Administración Municipal y de las labores realizadas durante el año.
- q) Nombrar al personal administrativo cuando así se requiera y
- r) Todas las demás que le concedan las Leyes, Reglamentos o el propio ayuntamiento."

El Sndico o Síndicos son electos por elección popular directa y recordamos que varía el número dependiendo de los habitantes de cada municipio y una de sus funciones principales la supervisión de la tesorería municipal; también son encargados de procurar los intereses municipales y representado jurídicamente, ocasionalmente realizan funciones de -- agentes del Ministerio Público en los municipios en donde -

no lo hay.

En el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, nos dice: "Los síndicos de los ayuntamientos, tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- La representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que estos fueren parte en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.
- Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el Municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos por las leyes respectivas.
- Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado.
- Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidados.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.
- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo.
- Vigilar que las multas que impongan las Autoridades -

- Municipales ingresen a la Tesorería previo comprobante respectivo.
- Cerciorarse de que el Tesorero Municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador.
 - Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado las cuentas de la Tesorería Municipal.
 - Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia Tesorería.
 - Practicar, a falta de los agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales remitiéndolos al agente del Ministerio Público del Distrito Federal correspondiente, dentro de las 24 horas.
 - Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles, e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el destino de los mismos.
 - Hacer que el inventario que se menciona en la fracción anterior, esté siempre al corriente, vigilando que se anoten las altas y bajas tan luego como ocurran, y cuidando que dicho inventario se verifique ca

da vez que lo juzgue conveniente el propio Síndico o el Ayuntamiento.

- Regularizar la propiedad de los bienes municipales.
- Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el Municipio.
- Verificar que los funcionarios y empleados del Municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades.
- Vigilar que los responsables de las comisarías observen estrictamente la Constitución General de la República y la particular del Estado, en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.

En el caso de que sean 2 los Síndicos que se elijan uno estará encargado de los ingresos a la Hacienda Municipal y el otro de los egresos. Para tal efecto el primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones V, VIII y IX y el segundo las contenidas en las fracciones III y VII, entendiéndose que ejercerán indistintamente las demás.

- Las demás que le conceda o imponga la Ley, Reglamentos o el Ayuntamiento."

Con respecto a los Regidores diremos que son integrantes del cuerpo deliberador del Ayuntamiento y tienen como principal función la de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.

El artículo 50 de la Ley Orgánica Municipal comenta al respecto: "Son facultades y obligaciones de los Regidores:

I) Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento.

II) Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en la forma en que lo previene esta ley.

III) Vigilar y atender el ramo de la Administración Municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento.

III Bis) Vigilar y atender el ramo de conservación de desarrollo y fomento agropecuario y forestal.

IV) Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el Presidente Municipal.

V) Proponer las medidas convenientes para la debida ---

atención de los diferentes ramos de la administración municipal.

V Bis) Vigilar y atender el ramo de la salubridad y mejoramiento ambiental y servicio social voluntario.

VI) Concurrir a las Ceremonias Cívicas y a los demás actos a que fueron citados por el Presidente Municipal.

VII) Las demás que le otorga esta Ley y sus reglamentos."

Sin embargo el artículo 11 del Bando Municipal del H. - Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, nos ratifica que son autoridades municipales las siguientes:

- a) Presidente Municipal.
- b) Los Regidores.
- c) Los Síndicos.
- d) El Tesorero.

El artículo 12 del mismo establece que son Funcionarios Municipales los siguientes:

- 1) El Secretario del Ayuntamiento.

- 2) El Comandante de la Policía Preventiva Municipal.
- 3) Los Directores y Subdirectores Administrativos.
- 4) Los Jefes y Subjefes de Departamento.
- 5) Los Oficiales Calificadores.
- 6) Los encargados de Unidades Administrativas Desconcentradas.

Resulta importante señalar que la Tesorería Municipal - desempeña una función relevante en el desarrollo de los programas del Municipio, como captadora de ingresos debe tener una estructura ágil y eficiente que permita contar con los fondos necesarios para los programas, así como dar un servicio y orientación a los causantes en los pagos de sus trámites y contribuciones; con esto el objetivo que se persigue es lograr la recaudación y manejo adecuado de los ingresos y egresos del Municipio a través de la aplicación eficiente de las Leyes Fiscales.

Desde un marco político vigila que los ingresos y egresos del Ayuntamiento se canalicen adecuadamente.

Mantener una constante vigilancia en el manejo y uso de los recursos financieros.

Cumplir y hacer cumplir las Leyes Fiscales respectivas.

Acatar las disposiciones dictadas por la Presidencia.

Mantener un saldo adecuado en Bancos para evitar sobre giro.

Aprovechar los descuentos por pronto pago, por volumen, etc... concedidos al Ayuntamientos.

Atender a la mayor brevedad las quejas y sugerencias -- del público.^{11/}

El artículo 79 de la Ley Orgánica Municipal nos hace referencia: "El Tesorero Municipal, tendrá como facultades y obligaciones las siguientes:

- a) Verificar, por si mismo o por medio de sus subalternos la recaudación de las contribuciones municipales, de acuerdo con las disposiciones generales,
- b) Cuidar de la puntualidad de los cobros de la exactitud de las liquidaciones, de la prontitud en el despacho de los asuntos de su competencia y del buen orden y debida comprobación de las cuentas de ingresos

y egresos,

- c) Tener al día los libros de Caja, Diario Cuentas corrientes y los auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos.
- d) Llevar por sí mismo la Caja de la Tesorería; cuyos valores estarán siempre bajo su inmediato cuidado y exclusiva responsabilidad,
- e) Activar el cobro de las contribuciones con la debida eficacia, cuidando que los rezagos no aumenten,
- f) Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos los datos e informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos y del Proyecto de la Ley de Ingresos Municipales, vigilando que dichos ordenamientos se ajusten a las disposiciones de esta Ley,
- g) Cuidar que las multas impuestas por las Autoridades Municipales, ingresen a la Tesorería Municipal.
- h) Pedir que se hagan a la Tesorería Municipal visitas de inspección o de residencia,
- i) Glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento,
- j) Proponer al Ayuntamiento las medidas o disposiciones que tiendan a mejorar la Hacienda Pública del Municipio,

- k) Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, órdenes y disposiciones del Ayuntamiento, que le sean comunicados en los términos de esta Ley,
- l) Hacer junto con el Síndico, las gestiones oportunas en los asuntos en que tenga interés el Erario Municipal,
- m) Remitir a la Contaduría General de Glosa, las cuentas, informes contables y financieros mensuales, dentro de los primeros 15 días hábiles del mes siguientes,
- n) Presentar mensualmente al Ayuntamiento, el corte de caja de la Tesorería Municipal con el visto bueno del Síndico,
- o) Contestar oportunamente las observaciones que haga la Contaduría General de Glosa, en los términos de la Ley respectiva,
- p) Ministrarle a su inmediato antecesor, todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que permíte y deduzca la Contaduría General de Glosa,
- q) Cuidar que el despacho de la oficina, se haga en los días y horas fijados por el Reglamento Interior o señalados por el Ayuntamiento,
- r) Comunicar al Presidente Municipal las faltas oficia-

- les en que incurran los empleados de su Dependencia,
- s) Cuidar bajo su responsabilidad, del arreglo y conser
vación del archivo, mobiliario y equipo de la oficina,
 - t) Expedir copias certificadas de los documentos a su -
cuidado sólo por acuerdo expreso del Ayuntamiento,
 - u) Informar oportunamente al Ayuntamiento sobre las par
tidas que estén próximas a agotarse, para los efec--
tos que procedan,
 - v) Realizar el padrón de contribuyentes municipales,
 - w) Las demás que le impongan las leyes.

NOTAS CAPITULO III.

- 1/ Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal, pág. 38.
- 2/ De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, pág. 274.
- 3/ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, pág. 580.
- 4/ Enciclopedia Salvat Diccionario, pág. 2540.
- 5/ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, pág. 141.
- 6/ Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, págs. 391-392.
- 7/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, págs. 94-95.
- 8/ La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de la Procuraduría General de la República, pág. 414.
- 9/ Op.cit., pág. 416.
- 10/ Manual de Organización del Estado de México. págs. 36-37.
- 11/ Manual de Organización del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Edo. de México, págs. 52-53.

CAPITULO IV

4.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES.

4.1.- Fracción 3a. del Artículo 115 Constitucional.

El municipio como comunidad social que posee un territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, para cumplir con su tarea nacional y nadie más que la propia comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización había arrebatado al municipio la capacidad y recursos para poder desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente -- con las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llegó el momento de revertir esa tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal.

Ante la rigidez de nuestro sistema constitucional requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modifi

caciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político -- por sus indudables permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con clara definición de los objetivos que pretendemos, en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza.^{1/}

La prestación de los servicios públicos está hoy en -- primer plano. Antes, la tarea de los poderes locales consistían en mantenimiento del orden público y en la creación de las condiciones necesarias para que los vecinos pudieran desenvolverse libremente. En general, los servicios - prestados por las entidades locales eran pocos y simples, la imagen que presente el reciente Estado de cosas es muy diferente, la transformación de la técnica, los medios de transporte, la radio, las comunicaciones, etc... hace necesario una mayor tarea para que los municipios otorguen dichos servicios públicos, así pues, además de las funciones legislativas y políticas, el municipio también realiza la función de fomentar la cultura, otorgar apoyo al deporte, preparar cívicamente a sus pobladores, la asistencia pública y principalmente la prestación de los servicios públicos.

Los servicios públicos, han sido definidos, como toda prestación concreta que tiende a complacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la Administración Pública o por los particulares mediante concesión, -- arrendo o una simple reglamentación legal, en la que se de terminen las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, - continuidad.

Para Agustín Montaña el Servicio Público "Lo constituye una actividad técnica, regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se realiza para complacer una necesidad social, económica y cultural."^{2/}

El maestro Serra Rojas señala que el Servicio Público - "es una empresa creada y controlada por los gobernadores pa ra asignar de una manera permanente, regular a falta de ini ciativa privada bastante eficaz, la satisfacción de ne cesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que consideren fundamentales y sujetos a un régimen - de Derecho Público."^{3/}

Los Servicios Públicos Municipales, constituyen la función primordial de la administración municipal, ya que pre-

tende la solución de necesidades colectivas de la comunidad de que se trate, es decir, que satisfagan requerimientos o intereses estrictamente locales. Debiendo entenderse "por interés local aquello que solamente puede ser aprovechable dentro del área territorial que comprende cada comuna, cuyos electos directos e inmediatos no rebasen dichos límites territoriales."

Visto lo anterior, podemos decir que los servicios municipales son de carácter local, que el estado atribuye al municipio a través de las constituciones de las Entidades Federativas y de Leyes Orgánicas Municipales.

Los mismos ordenamientos consideran como Servicios Públicos Municipales los siguientes:

Suministro y abastecimiento de agua potable, alcantarillado, alumbrado, cables y pavimentaciones, embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos, limpia, - mercados, panteones, parques y jardines, rastros, educación pública, seguridad pública, transporte urbano, vialidad, -- conservación de obras de interés social y demás que determine la Ley.

Estos Servicios Públicos pueden clasificarse de la siguiente manera, en atención a las necesidades que satisfacen:

- Necesidades Básicas
- Necesidades Habitacionales
- Necesidades Educativas
- Necesidades Sanitarias
- Necesidades de Seguridad
- Necesidades Sociales, Culturales y Deportivas.

Partiendo de lo anterior, podemos hacer una breve descripción de los Servicios Públicos Municipales:

Agua Potable:

Este servicio implica la instalación y mantenimiento de las redes de agua, su potabilización, su regularidad y la vigilancia de las condiciones de agua y de las clases sanitarias de las instalaciones.

Alumbrado:

Este servicio consta en la iluminación de las dependencias y áreas públicas y observa los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público.

Alcantarillado:

Tiene 2 modalidades que son:

- a) Drenaje Sanitario: Tiene como propósito la eliminación de las aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar el debido manejo.
- b) Drenaje Pluvial: Tiene por principio la conducción del agua de las lluvias para eliminar su estancamiento.

Bomberos:

Tiene por objeto satisfacer seguridad a la población -- contra los peligros y daños causados por los incendios, explosiones y otros siniestros similares.

Calles y Pavimentación:

La construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, es un servicio típicamente municipal, que requiere la supervisión directa de la autoridad local, a fin de que las laboriosidades que se realizan en el municipio no se obstaculicen.

Embelllecimiento y Conservación de los Poblados y Centros -- Urbanos:

En este Servicio Público Municipal, corresponde a las -- tareas de urbanismo y que requiere de la cooperación y de --

La concientización de la ciudadanía.

Limpia:

Es otro de los Servicios Públicos que consiste en la recolección y destino de la basura, deshechos, a fin de preservar el medio ambiente, requiere de la cooperación de los vecinos, para mantener limpios los lugares públicos y las calles.

Mercados:

Un servicio a través del cual la administración municipal, facilita locales en lugares adecuados para que la realización de actividades comerciales y para efectuar la observación de las condiciones higiénicas de las mercancías - destinadas al consumo humano.

Parques y jardines:

Mediante este Servicio Público, el Municipio da a sus habitantes, áreas verdes y lugares de esparcimiento que operan como pulmones urbanos. El mantenimiento abarca los motivos ornamentales y las fuentes.

Vialidad:

Por medio de este servicio, se vigila el tránsito orde-

nado de los vehículos y las personas en la vía pública, aplicándose los reglamentos respectivos y utilizándose la instalación de señales adecuadas para ordenar la propia vialidad.

Seguridad Pública:

Implica la vigilancia y aplicación del reglamento de policía y buen gobierno. Es un servicio no concesionable que persigue dar seguridad a las personas y a su patrimonio y - mantener la paz pública.

Rastros:

Al proporcionar este Servicio, el Municipio se ocupa de vigilar la matanza de los animales que son para el consumo de la metrópoli, cuidando que se lleve a cabo en cantidades autorizadas y bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias, además debe vigilarse que, en los expendios de carne, se vean los reglamentos respectivos de salubridad y otros específicamente aplicables.

Cementerios y Panteones:

El Servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las sepulturas e implica el cobro de derechos y el mantenimiento de las instalaciones.

4.2.- Servicios Municipales Concesionables.

Los servicios municipales concesionables se encuentran enmarcados dentro de la Ley Orgánica Municipal consagrada por cada Estado, en consideración a esto hacemos un encuadramiento a la del Estado de México. Por lo que respecta a este punto el art. 124 de la Ley Orgánica Municipal en su capítulo segundo nos habla sobre el otorgamiento, cancelación y la caducidad de las concesiones; sin embargo el art. 84 de esta misma, nos señala que éstos podrán concesionarse a personas físicas o morales prefiriendo en igualdad de circunstancias a vecinos del Municipio, excepto los de Seguridad Pública, Tránsito y Alumbrado y aquéllos que afectan la estructura y organización municipal; para esto el art. 87 nos señala que los Municipios requieren de autorización previa de la legislatura del Estado para concesionar sus Servicios Públicos en los siguientes casos:

- Si el término de la concesión excede a la gestión del --- Ayuntamiento
- Si con la concesión del Servicio Público se afectan bienes inmuebles municipales.

Así mismo la Ley Orgánica del Estado de México en su ar--

título 88 nos señala cuando no se puede otorgar concesiones para la explotación de Servicios Públicos Municipales, que a continuación se mencionan:

- Miembros del Ayuntamiento.
- Funcionarios y empleados públicos.
- Sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados; los colaterales hasta el 2º grado y los parientes por afinidad.
- A empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos las personas a que se refieren las --- fracciones anteriores.

De acuerdo a lo antes dicho y concluyendo nos manifiesta la misma Ley en su artículo 123 que en caso de que se decreta la municipalización del Servicios y este carezca de recursos para proporcionarlo, podría nuevamente concesionarse lo bajo los términos de esta ley.

En cuanto al otorgamiento de las concesiones municipales, se sujetará a las siguientes bases:

- La determinación del Ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio, la que deberá hacer-

se del conocimiento público.

- Que el interesado en obtenerla formule la solicitud respectiva cubriendo los gastos que demanden los estudios correspondientes.
- Determinación del régimen a que deberán estar sometidas las concesiones, limitando el término de las mismas, el que no excederá de 15 años, las causas de caducidad y cancelación, así como la forma de vigilancia en la prestación del servicio.
- Fijar las condiciones bajo las cuales se garantice la generalidad, suficiencia y regularidad del servicio.
- Determinaciones de las condiciones y formas en que deberán otorgarse las garantías, para responder de la prestación del servicio en los términos de la concesión y de esta Ley.
- Establecer el procedimiento, para los asuntos que importen reclamación o afectación de los derechos y obligaciones que genere la concesión o el servicio público. Artículo 124.

Por lo que se refiere a la cancelación de concesiones de servicios públicos municipales procedera:

a) Cuando se constate que el servicio, se presta en for

ma distinta a los términos de la concesión.

b) Cuando no se cumpla con las obligaciones que deriven de la concesión.

c) Cuando no se preste el servicio concesionado regularmente.

d) Cuando no se acaten las normas fijadas por el Ayuntamiento para la prestación del servicio.

e) Cuando se deje de prestar el servicio, a menos de -- que se trate de caso fortuito o fuerza mayor.

f) Cuando el concesionario no esté capacitado o carezca de los elementos materiales o técnicos para la prestación - del servicio.

g) Cuando se constate que el concesionario no conserva los bienes e instalaciones en buen estado o cuando éstos sufran deterioro por su negligencia, con perjuicio para la -- prestación normal del servicio.

h) Por cualquiera otra causa similar a las anteriores.

Esto no lo comenta el artículo 124 y el artículo 126 - nos dice que: El Ayuntamiento podrá decretar administrativamente y en cualquier tiempo la cancelación de la concesión, en los casos señalados por el artículo anterior.

Y por último cabe advertir:

- a) Cuando no se inicie la prestación del servicio, dentro del plazo señalado en la concesión.
- b) Por la conclusión del término de su vigencia.
- c) Porque el concesionario no otorgue las garantías que se le fijen.

No obstante lo determinado por el artículo precedente, a petición formulada por los concesionarios antes de la expiración del plazo de la concesión, podrá prorrogarse ésta, - previa la autorización de la Legislatura, hasta por un término igual para el que fue otorgada, siempre que subsista - la necesidad del servicio; que las instalaciones y equipo - hubieren sido renovados para satisfacerla durante el tiempo de la prórroga; se haya prestado el Servicio por el concesionario en forma eficiente y que el Ayuntamiento esté imposibilitado para prestarlo o lo considere conveniente.

Cabe señalar que aquí ponemos de manifiesto el transpor-

te urbano como concesionable dependiendo de las necesidades de éste en determinada entidad municipal.

Este servicio por lo general, es concesionado a particulares, mediante el cual se establece las rutas de transporte que deben asegurar la comunicación confiable, segura y a precio razonable.

4.3.- Deficiencias de servicios en el Municipio.

El problema salta a la vista en el mismo momento de la gran expansión demográfica, que no permite que en su totalidad se cubra con el número de necesidades requeridas por la población. De esta manera observamos que muchos de estos servicios dependen de la infraestructura y presupuesto que se tengan lo que da lugar a que éstos sean deficientes.

Dependiendo sobre el marco de deficiencias que se observan en el Municipio de Naucalpan que consideramos de referencia. Podemos anotar que desde un particular punto de vista y que tal vez no resulte nada extraño es el gran presupuesto del que se dispone en las campañas políticas, en el mal manejo de la administración, ya que cada período trianual cambian los planes y programas de beneficio a la colectividad, mismos que resultan excesivamente gravosos por-

que, no se continúa con aquella política que venía resolviendo hasta cierto punto el problema, y se cambia como si fuera conejillo de indias para así observar las reacciones de éste en la medida de su desarrollo.

Por otra parte, la idiosincracia de nuestro país, hacen que se vean afectados los mismos servicios, al ser, unos mutilados y otros totalmente destruidos.

Esto resulta preocupante para las autoridades municipales e inclusive muchas veces incontrolables debido a lo costoso que resulta llevar una serie de servicios a las zonas de miseria (populares).

Y así por ejemplo no se puede dar 2 veces el servicio de alumbrado público a una misma zona debido al alto costo de este; sin embargo a través de medidas de mercadotecnia y publicidad que también resultan cuantiosas se busca la manera de hacer concientizar a la población.

Con esto no quiero decir que este servicio no se reintegra, sino que el plan o proyecto que se ha fijado sobre alumbrado público continuará su trayectoria y al terminar este proyecto se rehabilitará nuevamente el servicio donde -

algún día fue deteriorado.

Pero éste es un ejemplo de muchos casos que vendrían a la memoria, no dejando antes de señalar que muchos de los suburbios aún no los tienen porque no se cuenta primero tal vez con los medios para llegar a él por lo accidentado del lugar y segundo con el presupuesto para su desarrollo.

También encontramos que en este rubro, a los servicios públicos ya se les vió como una mina de oro, dado a que los contratos son realizados por contratistas muchas veces ajenos al Municipio para coadyuvar al beneficio de éste.

El hecho es de que, ya terminado el proyecto, les faltó el planteamiento de otro programa y el ya resuelto se vuelve a hacer conflictivo, ejemplo de esto es el bacheo de avenidas y calles, y de repente se tiene que abrir para la colocación de un sistema de drenaje lo cual resulta cuantiosísimo por el alto precio de la mano de obra y el material, - esto a su vez en un futuro no lejano resultará obsoleto ya que no se previó el incremento poblacional ejemplo de esto son los famosos circuitos interiores de la zona urbana en el D.F. y la conurbana de el Estado de México.

Otro aspecto que requiere analizar es el de Seguridad Pública en donde la población demanda cada día mayor seguridad a su integridad, a través del pliego de un mejor cuerpo de policía y buen gobierno desde la óptica de su capacidad, incorrompible y que goce de salud mental para que así pueda coadyuvar al mejoramiento de su servicio.

Aunque sabemos que la corrupción es como una enfermedad apocalíptica ya que no sana, es necesario para frenarla dar mejores incentivos^{4/} a través de aumentos de salarios, equipo de trabajo, beneficios económicos como fondo de ahorros, despensa de canasta básica, etc.

Así como éste podemos hablar de otros servicios como el suministro de agua potable y el desperdicio que existe de la misma, la falta de mantenimiento al alcantarillado y al desasolve de drenajes; a la falta de atención que se ha dejado ver por nuestros gobernantes al problema de la contaminación del aire, ríos y mares, que de alguna forma u otra se canaliza grandes cantidades de dinero para resolverlos y llega a manos de terceros sin lograr los objetivos perseguidos.

Como se puede observar, éstos y otros servicios públicos se hacen deficientes por la falta de coordinación, de -

presupuesto, y por la canalización de este último a beneficios de particulares.

También en líneas anteriores, se puso de manifiesto que esta deficiencia se debe al mal uso de los mismos por la población en general, ya sean particulares o para estatales que conforman el gran conglomerado en nuestro país, no crean --- conciencia para subsanar estos males que nos aquejan a todos.

NOTAS CAPITULO IV.

- 1/ García Ramírez, Sergio. Exposición de Motivos a la Iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional.
- 2/ Montaña, Agustín, Manual de Administración Municipal, - Municipios, Gobierno y Administración. pág. 26.
- 3/ Op.cit., pág. 209.
- 4/ Bush, Jorge. Exposición de Hechos.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Se entiende por municipio la institución de derecho público que da base legal de sustentación al sistema político de gobierno conforme al cual se encuentra organizado el Estado Mexicano, según lo determinan las normas fundamentales de nuestra carta magna cuyo art. 115 establece que el municipio libre, es la base de la organización política y administrativa de nuestro régimen democrático, representativo y popular de gobierno.

SEGUNDA: En México, fueron las ordenanzas sobre colonización expedida por el Rey Felipe II, en junio de 1575 (D.C.) las que vinieron a sentar las bases para la fundación de las poblaciones y el establecimiento de su régimen de gobierno municipal con aplicación para todo el país.

TERCERA: El gobierno autónomo de los ayuntamientos se vio afectado, como en España, por la ingerencia del poder real que se empeñaba en limitar de diversos modos las facultades que tradicionalmente correspondían a los municipios. Introdujo la Corona, la práctica viciosa de la venta de cargos - concejiles y el establecimiento de regidurías perpetuas. La corriente centralizadora que prevalecía en España llega-

ba hasta la colonia manifestando su intervencionismo en el manejo de los municipios de diversas formas, entre otras la designación de funcionarios emanada directamente del poder central denominados Corregidores o Alcaldes Mayores que tenían a su cargo el control y vigilancia de los ayuntamientos que quedaban subordinados a su autoridad.

CUARTA: El constituyente de Querétaro el 1° de diciembre de 1916, manifestó además, que una de las grandes conquistas de la Revolución y la base de Gobierno Libre es sin lugar a duda, el Municipio independiente, y que dicha conquista se buscaba no sólo con el fin de dar libertad política a la vida municipal, sino también independencia económica con la idea de tener fondos y recursos propios para la atención de las necesidades del mismo municipio, estableciendo para empezar un verdadero poder electoral.

QUINTA: La definición de las atribuciones municipales, están consideradas con la heterogeneidad del municipio mexicano, aunque es preciso clasificar a los municipios para poder identificar sus características.

SEXTA: La mayor parte de los Estados están integrados por municipios de todas las categorías, lo que obligó a modular

políticas y programas, siendo necesario determinar servicios y funciones, que debían corresponder al gobierno municipal y actuando en consecuencia se estructuraron los mecanismos y programas, atendiendo a los diversos tipos de municipios, distinguiendo los metropolitanos, los urbanos y los rurales.

SEPTIMA: La descentralización de la vida nacional, se fundamentó en el ejercicio pleno del municipio libre, al encontrar pautas que ampliaron al margen de autonomía de las decisiones políticas de los habitantes de las entidades municipales.

OCTAVA: Con las modificaciones al artículo 115 constitucional, la ciudadanía no sólo participa en las cuestiones electorales, sino en las decisiones y en la ejecución de los aspectos cotidianos que afectan en la vida social del país. - La fracción 3a. enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. El párrafo final de esta fracción establece la llamada "Asociación de Municipios" para la prestación de servicios públicos, figura ésta que ha operado con éxito en otros países, como es el caso -

de los llamados "Syndicats de communes" en Francia.

NOVENA: Los servicios mínimos que debe tener la municipalidad, con el concurso de los estados cuando así fuera necesario, son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia; mercados y centrales de abasto, panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, -- así como las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de -- los propios municipios, atendiendo también a su capacidad -- administrativa y financiera.

DECIMA: El texto actual de la Constitución otorga al municipio una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente poco tenían que ver las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

ONCEAVA: Los servicios públicos, han sido definidos, como toda prestación concreta que tiende a complacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la Administración Pública o por los particulares mediante concesión, --- arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se de-

terminen las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, - continuidad. Los Servicios Públicos Municipales, constituyen la función primordial de la administración municipal, ya que pretende la solución de necesidades colectivas de - la comunidad de que se trate, es decir, que satisfagan requerimientos o intereses estrictamente locales.

DOCEAVA: Los servicios públicos se deben realizar como --- una verdadera prestación, guardando los intereses de la comunidad municipal, vigilándolos por medio de su gobierno y dando observancia a las leyes y reglamentos dentro de un -- criterio humano y generoso, para quienes incurran a su violación.

TRECEAVA: La centralización había arrebatado al municipio la capacidad y recursos para poder desarrollar en todos sen tidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente - con las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llegó el momento de revertir esa tendencia centralizadora, actuando para el forta lecimiento de nuestro sistema federal.

CATORCEAVA: De la problemática enunciada en el presente --

trabajo de tesis, podemos concluir que existen normas aplicables a la concesión de servicios públicos municipales. En el Municipio de Naucalpan existe el precedente de que los servicios de limpieza pública, así como seguridad y mantenimiento de vía pública, se prestaba a colonos a través de las asociaciones comunitarias establecidas en su demarcación o en sus fraccionamientos.

QUINCEAVA: La prestación de servicios públicos municipales inciden en el presupuesto municipal deficientemente. Dos factores representan este déficit, en primer término, los niveles inflacionarios de una economía en crisis que gravitan fundamentalmente sobre los niveles inferiores de la estructura económica nacional, y en un segundo plano, la desfasada concentración urbana en las zonas crítico-poblacionales del país, que como inevitable premisa apuntan a la inexistencia e insuficiencia de servicios en los perímetros -- considerados habitacionales.

DIESCISEISAVA: Urge, por lo expuesto, apoyar en el seno de las atribuciones paralegislativas del ayuntamiento reglamentar y generar un marco normativo y de criterios, que con -- imaginación sean instrumental para localizar nuevas fuentes de financiamiento que expandan los servicios, que así mismo,

apoyen la formación y capacitación de recursos en el área, ya que no solo se manifiestan las deficiencias en el área de servicios por su cantidad, sino por su calidad. Los Servicios Públicos Municipales deben de transformarse y simplificarse, en la medida en que la demanda de ellos, obliga a hacer más densa su estructura, más complejo su marco normativo y más profusa su capacidad de financiamiento, alejando a la ciudadanía de la oportunidad de su participación personal.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo, Editorial -- Porrúa, S.A., 6a. Edición, México, 1983.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición México, 1961.
- ALBI, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Editorial Aguilar, Madrid, España, 1956.
- ARISTOTELES. La Política, Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos, México, 1981.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S. A., 4a. Edición, México, 1982.
- CABAVELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, Editorial Buenos Aires, 6a. Edición, 1981.
- CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Talleres de la U.N.A.M., México, 1978.
- COLIN SANCHEZ, Mario, El Municipio Libre, Editorial Colección Divulgación Histórica, 1a. Edición, México, 1978.
- COSIO VILLEGAS, Daniel. Historia Moderna de México, Editorial Hermes, 2a. Edición, México, 1972.
- CUE CANOVAS, Agustín. El Federalismo Mexicano, Editorial B. Acosta Amic, México, 1978.
- DEJED BOJORQUEZ. Crónica del Constituyente de 1917, Talleres de Supresión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1967.
- DUTAILLIS PETIT, Charles, Los Municipios Franceses, Editorial U.T.E.H.A., Traducción Lic. José López Pérez, 1a. Edición, México, 1960.
- CHINOY, Ely. La Sociedad, Editorial F.C.E., México, 1963.
- ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México, Editorial Polis, Tomo I.

- FLORES ROMERO, Jesús. Análisis Histórico de la Revolución Mexicana, Editorial C.E.H. Tomo I, México, 1964.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., 23a. Edición, México, 1984.
- FUSTEL DE COULAGES, La Ciudad Antigua, Editorial Porrúa, S. A., Colección Sepan Cuantos, Numa Dayes, México, 1974.
- F. PALAVICINI. Historia de la Constitución de 1917, Diario de Debates. Talleres de Impresión de la S.H. C.P., México, 1967.
- GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho Editorial Porrúa, S. A., 22a. Edición, México, 1980.
- GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo, Editorial
- GARCIA OVIEDO, Mario. El Municipio, Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición, México, 1976.
- GONZALEZ POSADA, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, Editorial Madrid, Tomo I, México, 1936.
- JIMENEZ OTLALENGO, Regina y Moreno Collado, Jorge. El Municipio en México, Editorial U.N.A.M., 1a. Edición, México, 1978.
- KOHN, Haus. El Nacionalismo, Editorial México Unidos, traducción José Luis Ramírez, México, 1954.
- LAUZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial C.E.C.S.A., 5a. Edición, México, 1971.
- LOPEZ PORTILLO PACHECO, José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno, Edición Textos Universitarios, S. A., 1a. Edición, México, 1980.