

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

=====

"LA AUTONOMIA MUNICIPAL, FUNDAMENTO PARA LA PRESTACION
EFICAZ DE LOS SERVICIOS PUBLICOS".

T E S I S

que para obtener el título

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P r e s e n t a :

JOSE DE JESUS HERNANDEZ RAMOS

MEXICO

1976



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

=====

"LA AUTONOMIA MUNICIPAL, FUNDAMENTO PARA LA PRESTACION
EFICAZ DE LOS SERVICIOS PUBLICOS".

T E S I S

que para obtener el título

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P r e s e n t a:

JOSE DE JESUS HERNANDEZ RAMOS

Al titular de la Unica y Autentica Soberania,
a su Omnipotencia, Justicia y Sabiduria.

A mis padres,

con profundo amor, respeto y veneración.

A mis Hermanos,

Estímulo e impulso en mis
realizaciones.

A todos mis amigos,
con particular agradecimiento
por su generosidad.

A los Honorables Miembros de mi Jurado
con admiración y respeto.

Al Lic. Alfonso Nava Negrete

con especial agradecimiento
por su dirección y consejos.

A los Defensores de la Autonomfa Municipal,
con la firme convicción del triunfo.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.	1
CAPITULO I. LA FEDERACION, EL ESTADO MIEMBRO Y EL MUNICIPIO	
1. El Sistema Federal	3
2. Contenido de la Autonomía de las Entidades Federativas.	22
3. Análisis y Comentarios del Artículo -- 115 Constitucional.	40
4. El Municipio como Célula Orgánica del Estado.	61
CAPITULO II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO, EL DERECHO MUNICIPAL- Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.	
1. La Administración Pública y la Función Administrativa.	73
2. Centralización y Descentralización	82
3. El Derecho Municipal	95
4. La Administración Pública Municipal	109
5. La Hacienda Municipal y la Situación - Fiscal del Municipio	115
CAPITULO III LOS SERVICIOS PUBLICOS, FUNCION ADMINISTRATIVA -- PRIMORDIAL DE LAS MUNICIPALIDADES.	
1. Noción y elementos del Servicio Público.	138
2. Servicios Públicos de Competencia Municipal	154
3. Autonomía municipal en los servicios públicos.	163

	Pág.
4. Modos de gestión de los Servicios Públicos.	167
CONCLUSIONES	185
BIBLIOGRAFIA	196

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

El Derecho es, fundamentalmente, la expresión de un estado social y, por ello, no puede determinar situaciones rígidamente estáticas. La Labor del Jurista debe encaminarse a la búsqueda de nuevas formas de convivencia social.

Cuando se produce una disociación entre las fórmulas jurídicas establecidas y la realidad social imperante, deben evolucionar aquellas para adaptarse a ésta, puesto que el derecho no constituye por sí mismo un fin, sino simplemente un medio para el desarrollo jurídico de dicha realidad que es, en todo caso, la que ha de prevalecer por encima de cualquier convencionalismo.

Nos enfrentamos a una profunda crisis del Municipio y de lo Municipal, con una situación anacrónica insostenible, por lo que resulta necesaria una revisión integral de los criterios a los que han sido sometidas las relaciones jurídicas de los Tres Niveles de Gobierno.

México es un País con uno de los más altos índices de desequilibrio interregional en el mundo, dentro del cual el Municipio se halla fundamentalmente involucrado.

El estudio de las actuales condiciones y realidades del Gobierno Municipal, conduce inevitablemente al análisis profundo de las situaciones políticas y de los problemas jurídicos y sociológicos que afectan en forma determinante a su desarrollo.

Este trabajo pretende ser una aportación a la urgente Ac--

tualización Legislativa Municipal, que será el fundamento para una mejor estrategia política que restaure el equilibrio-democrático en la estructura gubernamental.

1.- EL SISTEMA FEDERAL

- A.- NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL
- B.- EL CONCEPTO Y EL DEBER SER DEL FEDERALISMO
- C.- LA REALIDAD DEL FEDERALISMO MEXICANO
- D.- DEBATE EN TORNO AL CONCEPTO DE SOBERANIA
- E.- LA AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

A.- NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL

Para poder comprender en toda su dimensión al Sistema Federal, resulta necesario analizar, aunque sea en forma breve, su origen histórico, su evolución jurídica, sus matices conceptuales y debates doctrinales, así como los factores políticos que en él han influido.

El primer intento para explicar la naturaleza jurídica del Estado Federal, lo encontramos en la "Teoría de la Cosoberanía", difundida por Tocqueville y sistematizada por Waitz.

La teoría de la Cosoberanía se fundamenta en la interpretación histórico-política de los sucesos que motivaron la gestación del Federalismo Norteamericano.

"La Constitución, creadora del Estado Federal, no es sino un pacto a virtud del cual, los Estados Particulares abandonaron parte de su Soberanía en favor del Estado Central, conservando aquélla que no hubieren cedido expresamente."

El Pacto organiza dos poderes independientemente, el uno del otro, a los dos corresponde la Soberanía y ésta no se haya restringida, sino tan sólo "compartida".

Como veremos más adelante al estudiar el concepto de So

beranía, la Tesis expuesta adolece de equívocos fundamentales, ya que, en realidad, el Federalismo implica la existencia de una e indivisible soberanía, el ejercicio de un poder supremo, absoluto e ilimitado.

Para Jellinek, hay Estados Soberanos y Estados no Soberanos; luego, la Soberanía no es nota esencial del Estado, pero sí lo son las relaciones de dominación. Define al Estado Federal como: "Un Estado Soberano, formado por una variedad de Estados, pero estos Estados miembros son "no soberanos".

El Autor citado considera que la Federación es el único Estado Soberano, pero sin negar a los miembros de ella la característica de Estado (1).

Wilson expuso una nueva teoría sobre el Estado Federal -- concluyendo que éste no está dividido, sino que forma una unidad como cualquier otro Estado; que es el gobierno único lo -- que está cortado, delimitado en competencias, unas que corresponden a la Federación y otras a los Estados Particulares.(2)

Borrel considera que el Signo específico del Estado Federal es la participación que tienen las Entidades Federativas -- en la formación de la voluntad nacional. (3)

Le Fur secunda esta teoría y agrega "La característica -- esencial del Estado Federal hay que verla en esta organización del poder público... que se concreta en la pluralidad de representantes y de órganos de Soberanía, que reúne a la vez dentro

(1) Cit. por JORGE CARPIZO, "La Constitución Mexicana de 1917" UNAM, 2a. Edición, 1973, pág. 282.

(2) IDEM, pág. 285.

(3) Cit. por M. MOUSKHELI, "Teoría Jurídica del Estado Federal". Pág. 197.

de los elementos constitutivos del Estado; y añade una función más como característica: La participación directa de las Entidades Federativas en la revisión de la Constitución, lo que -- significa a su vez, poseer la facultad de intervenir en el -- aumento o disminución de las competencias atribuidas a los Estados integrantes de una Federación". (4)

Le Fur define al Estado Federal como aquel que reúne el - doble carácter de Estado y de Federación de Colectividades Públicas de una naturaleza especial; estas últimas participan a la vez de la Provincia Autónoma y de la de Ciudadanos de una - República; se distingue de las demás colectividades soberanas, en que son llamadas a la formación de la voluntad del Estado, - con lo cual participan de la Subsistencia misma de la Soberanía Federal.

Otros autores se colocan en un nuevo punto de vista: el - Estado Federal representa un simple grado de Descentralización, en el que ésta alcanza mayor grado en el concepto cuantitativo que en el Estado Unitario.

Jean Dabin afirma que "el Estado Federal se parece al Estado Unitario en que es un Estado Unico, pero lo Descentralizado es el Poder, ya que el Sistema Federal es régimen complejo de Gobierno, en que hallamos combinadas dos soluciones enlazadas con dos aspectos diferentes de la teoría del poder: por un lado una solución de descentralización muy amplia, por otra -- parte una solución de participación de las colectividades mismas del Gobierno del Estado Federal. (5)

El autor Belga especifica que los estados particulares no son Soberanos, ya que numerosas materias del bien público que-

(4) IDEM, Pág. 199,

(5) "Doctrina General del Estado", Pág. 329, México, 1946.

interesan a sus habitantes y a su territorio, están completamente sustraídas a su competencia.

"El Federal es ante todo un Estado Descentralizado y el derecho de participar en el Gobierno Federal no es más que el prolongamiento de la idea de Descentralización, llevada al paroxismo, hasta el corazón del Estado Federal. En este sentido, es ilícito hablar de Centralización Política". (6)

Para Kelsen, la Descentralización alcanza diversas especies y múltiples combinaciones, puede realizarse desde el punto de vista estático y dinámico.

En el concepto de Autonomía, dice Kelsen, confluyen el principio de la Descentralización y la idea de la Democracia, esto es, de la autodeterminación. El orden creado de este modo, constituye los llamados cuerpos autónomos, cuyo tipo más clásico lo tenemos en el Municipio (7).

El aumento de grado de Descentralización, traducido en Facultad de darse su propia Constitución, en una esfera particular, hace surgir, según el autor citado, al Estado Federal.

Para Kelsen el Estado Federal es aquel en que no sólo la ejecución y la Legislación se encuentran repartidas entre una autoridad central y varias autoridades locales, sino cuando además se confiere a los órganos legislativos locales competencia para darse su Constitución en su esfera particular. (8)

En esta forma, la Federación consiste tan sólo en un grado y en una forma específica de Descentralización, Municipio, Provincia Autónoma o Territorio y Entidad Federativa, son colectividades públicas de la misma naturaleza, no las separa ninguna diferencia de calidad, porque las tres se hallan subordinadas a

(6) IDEM, Págs: 331-32.

(7) "Compendio de Teoría General del Estado", Pág. 177.

(8) Op. cit. pág. 189.

un mismo orden jurfdico.

Mousekheli define al Estado Federal como "Un Estado que se caracteriza por una Descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas."- (9)

Jorge Gaxiola sostiene que "La Autonomía Constitucional y la Descentralización son fenómenos de distinta naturaleza jurídica". (10)

Continúa el autor citado "es indudable que cuando un Estado Unitario se transforma en Federal, la Autonomía Constitucional surge a virtud de un fenómeno de descentralización; pero esa misma autonomía puede tener por origen un proceso de concentración, cuando comunidades jurídicas soberanas se reúnen en un Pacto Federal, perdiendo cada una de ellas su propia soberanía.

En nuestra opinión el signo específico del Estado Federal consiste en la Facultad que tienen las Entidades integrantes de darse y revisar su propia Constitución, siendo la Autonomía Hacendaria de las Entidades un elemento integrante del signo específico del Estado Federal.

El Federalismo no es ni Cosoberanía ni mera Descentraliza

(9) "Teoría...., cit. pág. 319.

(10) F. JORGE GAXIOLA. "La Crisis del Pensamiento Político y otros ensayos" Pág. 67, Porrúa, México, 1956.

ción, la supuesta Soberanía de las Entidades es en realidad -
Autonomía Constitucional.

B.- EL CONCEPTO Y DEBER SER DEL FEDERALISMO.

La palabra Federación proviene del latín "Federare" que -
significa unir o entrelazar; desde el punto de vista etimológi-
co Federación es unión de partes aisladas o desintegradas, in-
dependientemente de sus caracteres específicos.

Desde el punto de vista jurídico "La Federación es una --
forma de Estado basada en una organización política -Estado -
Federal-, donde cada Estado miembro es Libre y "Soberano" en -
todo lo concerniente a su régimen interior y contribuye a la -
formación del Estado Federal" (11).

Lomelf Garduño define al Estado Federativo como "Una uni-
dad política parcial, configurada con todos los signos de Sobe-
ranía que advienen al Pacto Federal, bajo un proceso constitu-
tivo, dentro de cauces que permitan autolimitarse para quedar-
ligado a la Unión Federativa y conservar su libertad y "Sobera-
nía" interiores". (12)

Para Jorge Gaxiola "el Federalismo realiza un fenómeno de
Unión y no de unidad. Su organización se caracteriza por la -
coexistencia de dos órdenes jurídicos distintos; el Federal,-
propiamente dicho, que responde al propósito de crear un Esta-
do poderoso desde el punto de vista de Derecho Internacional,-
y el local, que se anima por la necesidad de conservar las par-
ticularidades de cada Entidad Federativa". (13)

Francisco Puy, considera que "el Término Federalismo es -

(11) ANDRÉS SERRA ROJAS, "Teoría General del Estado", Pág. 351
Ed. Porrúa, México 1969.

(12) "Comentarios Constitucionales", Pág. 53, 1a. Ed. Guanajuato,
1965.

(13) "Las Crisis... op. cit. pág. 77.

un término técnico y concretamente técnico-jurídico, es estrictamente una forma jurídica de unión entre Estados, mediante la cual, el Estado resultante asume las notas esenciales de la Soberanía Política"; y agrega, "Federalismo significa Tratado, pacto, alianza, unión entre grupos sociales que anteriormente estaban desunidos." (14)

"En tanto la Confederación es una Asociación de Estados Soberanos, sometida a las normas de Derecho Internacional, en el Estado Federal sólo hay un Estado Soberano, (el pueblo, y no varios pueblos soberanos) y todo su orden jurídico está encuadrado en la Constitución Federal". (15)

Por consiguiente, en la Confederación la Soberanía sigue siendo ostentada por los Estados Federados, quienes delegan algunos atributos parciales y secundarios en el Estado confederado.

En una Federación, varios Estados ceden a la Nueva Entidad Política, una mayoría de los atributos de la Soberanía.

"Es indudable y cierto que no hay un régimen Federal, sino varios regímenes Federales, más para que todos ellos reciban este calificativo es menester que tengan un común denominador, un signo específico." (16)

"Jorge Carpizo enumera como características del Estado Federal:

a) Una Constitución: que crea dos órdenes delegados y --

(14) "Federalismo Tradicional y Federalismo Revolucionario". - Págs. 134-36 Speiro, Madrid, 1968.

(15) JORGE CARPIZO, "La Constitución... op. cit. pág. 280.

(16) JORGE GAXIOLA, "La Crisis... op. cit. pág. 51.

subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación, y el de las Entidades Federativas.

b) Las Entidades Federativas: Que gozan de Autonomía y se otorgan su propia Ley fundamental para su régimen interno; sus funciones no dependen de las autoridades federales, deben poseer los recursos económicos necesarios e intervenir en el proceso de reforma constitucional (17).

"El Federalismo desde el punto de vista Filosófico-Político debe entenderse como una forma de unir grupos sociales en base a la razón, esto es de modo que se logre el mayor grado posible de paz, con la cesión del menor grado posible de libertad, mediante el Derecho" (18).

A contrario sensu "El Imperialismo es una forma de unir grupos sociales en base a la sin-razón, esto es, a modo que sacrifique la paz a la libertad o la libertad a la paz y siempre al margen del Derecho, que sólo es invocado como hipócrita disfraz santificador de los atentados y crímenes consumados por la fuerza Bruta". (19)

Rafael Gamba se refiere al "Proceso Federativo" como un proceso de unión entre los hombres que responde a una constante evolución de los vínculos sociales en el sentido de una sucesiva superposición y espiritualización de los mismos como sigue:

Los factores materiales condicionan el actuar colectivo.- Al ordenarlos y proseguirlos se crean formas de civilización -

(17) Op. cit. págs. 289-90.

(18) Op. cit. págs. 139.

(19) "El Imperialismo" Vicente Gay, Beltrán, Madrid 1915.

moral se traduce en una cultura que modifica la infraestructura material. Los nuevos factores materiales que condicionan esta estructura vuelven a reincorporar el proceso indefinidamente.

Cada vez que se cierra la espiral sobre un eje constante, se ha creado un grupo humano superior en el que existen "Factores de UNION y de DIFERENCIACION".

Los factores de unión crean la "SOLIDARIDAD" del grupo superior en el interés colectivo más amplio.

Los factores de diferenciación mantienen la "COHESION" entre los grupos que van quedando como "INTERMEDIOS". El grupo superior sólo tiene Libertad, Paz y Derecho, cuando subsisten los grupos intermedios.

Según este mismo autor las características principales del Federalismo son tres:

"SOCIEDALISMO", es decir Poder Político Superior que tiene la fuerza necesaria para organizar la sociedad respetándola.

"PLURALISMO", en el que los "GRUPOS INTERMEDIOS" mantienen sus fricciones y voces en el marco de una paz dinámica de tensiones.

"FORALISMO", como vehículo de equilibrio entre el poder y la libertad que garantiza la paz, es el Derecho que reconoce las peculiaridades de los grupos en lo que no se opone al Bien común más general pero garantizando el Bien común más particular. (20)

Los autores citados coinciden en sus diversos puntos de

(20) "La Monarquía Social y representativa en el pensamiento tradicional", Rafael Gamba, Raip, Madrid 1954 Pág. 191 y siguientes.

vista al respecto, en que: "Para que se dé un sano Federalismo, es indispensable que éste respete, promueva y fortifique a sus ENTIDADES COMPONENTES, contribuyendo a robustecer la salud de todo el cuerpo social, ya que las uniones de las comunidades humanas en general deben realizarse partiendo del respeto y no de la aparición del signo Imperialista, el auténtico Federalismo - SUPRAVALORA a todo grupo intermedio entre el individuo y el Estado ya que de lo contrario resultará ser un verdadero centralismo con disfraz de Federalismo" (21).

El Federalismo, tal y como debe entenderse, constituye un medio importantísimo para realizar el anhelado equilibrio de los poderes constitucionales y añade un obstáculo al peligro -- siempre acechado de que se erija un poder omnipotente.

LA REALIDAD DEL FEDERALISMO MEXICANO.

"El Federalismo es ante todo un fenómeno histórico, cuyas notas esenciales son extraídas por la doctrina de las peculiares y variadas realizaciones del sistema." (22)

"En su técnica Jurídica y hasta en su organización concreta, el Federalismo nació en México a virtud de un acto de imitación pero además el sistema tiene sus raíces en nuestra propia historia y más precisamente en la estructura descentralizada -- del Gobierno Colonial". (23)

"El Sistema de Gobierno adaptado por los Constituyentes de veinticuatro, tiene sus raíces en los antecedentes coloniales, - en nuestra ascendencia española y nuestra fisonomía demográfica". (24)

- (21) "La Monarquía Social y representativa en el pensamiento - tradicional", Rafael Gamba, Raip, Madrid 1954, Pag. 191, y siguientes.
(22) Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano". - Págs. 107 y sigs. 10a.Ed. Edit.Porrúa. México, 1970.
(23) Gaxiola, op. cit. pág. 47.
(24) Felipe Tena Ramírez, op. cit. pág. 108.

El Sistema Federal surge en México precisamente al consumarse nuestra Independencia; nuestra Nación se inspiró para estructurar sus sistemas legales y constitucionales, así como políticos, en las Instituciones Estadounidenses, con ya más de cuarenta años de vida Independiente.

En la evolución histórica y legislativa de nuestro Sistema Federal encontramos una constante: la ampliación de la competencia federal.

"Desde 1828 a la década actual del Siglo XX, el Anáhuac ha vivido realmente no el Sistema Federal, sino un centralismo atemperado en ocasiones y recrudecido en otras. Nos sirve como dato para tan rotunda afirmación el siguiente: Los Gobernadores generalmente son designados por la voluntad del Presidente de la República o por la oligarquía en el Poder, a su vez los gobernadores nombran a los diputados locales a su libre arbitrio, y la autonomía de los poderes judiciales locales no existe, ya que los gobernadores son verdaderos reyecitos en sus Estados. (25)

El contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal, acogido por motivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia del Federalismo en México.

Para J. Lloyd Mecham "El Federalismo jamás ha existido en México. Es un lugar común indiscutible que la Nación Mexicana ahora y siempre ha sido Federal tan sólo en teoría. Actualmente y siempre ha sido centralista." (26)

Conforme al análisis hecho anteriormente en relación a --
25 JORGE CARPIZO, "La Constitución... cit. pág. 302 y sigs.

las características esenciales del Estado Federal, podemos concluir que de hecho nuestro Estado tiene la forma de Estado Unitario, con un gobierno absolutista, en el que la política económica y el sufragio de los Estados, funciona de acuerdo con las directrices fijadas por el Ejecutivo Federal.

"En consecuencia, la realidad nos demuestra que la organización del Estado Mexicano es la de un Estado Unitario, por el divorcio absoluto entre la teoría y la práctica, entre el ser y el deber ser, "sea una determinación del pensamiento jurídico, realizada merced a la hipótesis heurística de la norma fundamental, carente de todo contenido ideológico". (27)

Ante la creciente centralización de facultades en el Legislativo Federal y el acumulamiento de atribución en el Ejecutivo, "el Federalismo Mexicano ha quedado reducido a su mínima expresión, mayormente quebrantada, en el orden político, con la existencia del partido oficial omnipotente, con lo que la realidad federal se ha convertido en lo que algunos llaman un mito". (28)

En la actualidad el Federalismo ha sido sometido a la crisis más grave en su evolución histórica, porque la nueva incursión centralista no se limita a procurar el control y la centralización del poder público sólo de hecho, dejando en pie -- una ficticia estructura federal, sino que entra de lleno a -- crear leyes incongruentes con las bases del Federalismo. Es en consecuencia una Crisis Política y Jurídica.

(27) HUMBERTO BENITEZ TREVIÑO, "El Mito del Federalismo en México". Revista. "Desarrollo Municipal" No. 2. Pág. 26.

(28) MATOS ESCOBEDO RAFAEL "La Crisis Política y Jurídica del Federalismo". Pág. 54. Jalapa. Enriquez. Ed. Veracruzana 1944.

DEBATE EN TORNO AL CONCEPTO DE SOBERANIA.

La Constitución Actual, siguiendo a las anteriores establece - en su artículo 40 que "Es Voluntad del Pueblo Mexicano Constituirse en una República, Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

De la lectura del anterior texto constitucional se desprende el sentido que el Supremo Legislador quiso dar al concepto de Soberanía respecto de los Estados miembros de la Federación; sin embargo dicho concepto ha resultado en la doctrina sumamente polémico e implica connotaciones diversas y problemas muy complejos; en especial son innumerables los juristas mexicanos que se atreven a cuestionar esta trascendental postulación relativa a las Entidades.

Nuestra Constitución reconoce al Estado Federal un principio soberano y acepta la existencia de Entidades Federativas - "Soberanas" en cuanto a su Régimen Interior, de esta manera el pueblo ejerce su Soberanía por medio de los poderes de las dos Entidades básicas de nuestro Sistema Federal.

Pero la Soberanía consiste en una SUPREMA POTESTAD DE - - AUTODETERMINACION Y AUTOLIMITACION, ABSOLUTA Y PERPETUA INDIVISIBLE INALIENABLE E IMPRESCRIPTIBLE. En esa "SUMMA POTESTAS", encontramos un Poder sobre el que no prevalece OTRO de carácter superior, el Derecho de mandar en última instancia en forma inapelable, "AUTODETERMINACION" y de hacerse obedecer en el territorio Estatal, fijando las normas a las cuales circunscribe su actuación "AUTOLIMITACION" (29).

(29) "Ciencia Política" Andrés Serra Rojas Tomo I Pág. 309 --
Instituto Mexicano de Cultura. México 1971.

El Ilustre maestro Andrés Serra Rojas afirma que la Soberanía en cuanto al régimen interior de las Entidades Federativas - en nuestro país es MERAMENTE NOMINAL Y FRAGMENTARIA porque desde luego no hace referencia a la Soberanía Externa, que es facultad privativa de la Federación.

"La Soberanía interna de las Entidades es el REMANENTE de - las Facultades Federales, aquellas que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

"La expresión LIBRES Y SOBERANOS EN TODO LO CONCERNIENTE A-SU REGIMEN INTERIOR, se traduce en unas cuantas facultades contnidas en las constituciones Particulares", las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (30)

No existe pues más que una sola Soberanía en el mismo territorio, que se impone a los mismos hombres; esta idea de la uni-dad de la Soberanía ha dado origen al célebre problema del Esta-do Federal.

Concluye el autor citado "Es necesario distinguir entre las formas de organización política y las formas de organización administrativa. La Descentralización Política Federal Mexicana se realiza en una forma SU GENERIS, con la organización de los Est-ados Miembros. Estados o entidades Federativas, Federación y - Estados parten del régimen particular que les asigna nuestra constitución y poseen una CIERTA AUTONOMIA que los hace participar - en la determinación de la Voluntad Nacional. (31)

Don Manuel Herrera y Lasso con su inigualable maestría expo

(30) Op. cit. pág. 331.

sitiva ha acentado que "LA DESMESURADA ADJETIVACION que califica de LIBRES Y SOBERANOS a los Estados Autónomos", constituye un grave error".

"La Soberanía es un concepto Político desvirtuado por - - quienes pretendieron hacerlo un concepto Jurídico".

En "La República" de Bodino, la Soberanía es la expresión de la doble pretensión de UNIDAD E INDEPENDENCIA más la tesis de Bodino henchida de la realidad histórica de Francia en la--segunda mitad del Siglo XVI fue falsificada después por los juristas filósofos; al concepto realista se sustituyó un concepto de metafísica inferior la Soberanía, por la virtud misma -- del vocablo, se convirtió en OMNIPOTENCIA y, al atribuírsele - al Estado se hizo de éste la única fuente de Derecho. (32)

"El concepto de Soberanía ILOGICO E IRREAL es una nueva fórmula del Absolutismo".

"La Soberanía es un concepto que DEBE DESTERRARSE del pensamiento jurídico, no nos lleva, cuando se le encara de modo - cabal sino a confusiones y equívocos, ¡claro! la palabra es de uso válido, cuando se trata de una Nación frente a OTRA; pero la Soberanía adquiere la calidad de un FETICHE y de un FETICHE NEFASTO de tiranía cuando el concepto se aplica a la vida interna de los pueblos".

"¿Y yo tengo que obedecer sumisamente a mis iguales, porque están investidos de una POTESTAD SUPREMA?"

No hay tal poder soberano, no puede haberlo; porque desde el instante mismo en que un hombre acepta la existencia de tan

(32) Comentarios de Herrera y Lasso sobre la Segunda Conferencia de la Serie organizada por el ilustre y nacional Colegio de Abogados de México en Octubre y Noviembre de 1946. "Estudios Constitucionales". 2a. - Generación, Pág. 15, Editorial JUS MEXICO 1964.

desmesurada autoridad esclaviza su voluntad y prescinde de su condición de hombre libre. Sólo una Auténtica y Legítima Soberanía existe: la de DIOS CUYA AUTORIDAD NO TIENE LIMITE y sin embargo respeta en hombre la Libertad de que lo dotó y cuya OMNIPOTENCIA ---decía Torcqueville-- no es peligrosa, porque tan grande como ella son su SABIDURIA y su JUSTICIA.

"Soberanía del hombre sobre el hombre no; el Unico Soberano es DIOS, ningún hombre está totalmente en la integridad de su Ser sometido a otro hombre".

Admitimos la Soberanía que vitaliza a un Régimen Político desde el punto de vista Internacional; la rechazamos desde el punto de vista de régimen interno de una nación. (33)

A contrario sensu el maestro Adolfo Posada afirma que "La Soberanía como poder Supremo es compatible con la Soberanía de los demás Estados" porque el objeto del Federalismo "consiste en conciliar la unidad y el poder nacionales con la persistencia de los Estados". (34)

El respetable Constitucionalista Felipe Tena Ramírez se inclina definitivamente por la tesis de la "SIMPLE AUTONOMIA"-DE LOS ESTADOS MIEMBROS, consistente en la facultad restringida de darse su propia Ley, distinguiendo ésta de la Soberanía como facultad absoluta de autodeterminarse mediante la Expedición de una Ley Suprema.

"La Zona de determinación es impuesta a las Constituciones Locales por la Constitución Federal ya que las Constituciones particulares de los Estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". (35)

(33) Op. cit. 8a. Conferencia Págs. 19 y 20.

(34) "Tratado de Derecho Político". Citado por Lomelí Garduño, "Comentarios Constitucionales". Universidad de Guanajuato. 1965.

(35) Derecho Constitucional Mexicano. Ob. Cit. pág. 135.

"La Soberanía consiste en AUTODETERMINACION PLENA, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del Soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de Autodeterminación, que es propiamente autónoma y - un conjunto de limitaciones y autodeterminaciones jurídicas ex trínsecas que es lo HETERONOMO.

Asimismo en varios preceptos, la Constitución Federal impone ciertas obligaciones positivas y negativas a los Estados, - que sus Constituciones deben respetar. (36)

"Todo acto pasado ante la Autoridad de un Estado es válido para todos los demás", obligación que impone el Artículo -- 121 a cada Estado de la Federación y que viene a corroborar -- que no hay en nuestro Régimen Federal lo que la Constitución - llama impropriadamente "Soberanía de los Estados." (37)

Por su parte el eminente tratadista Emilio Rabasa afirma que "Los Estados Particulares NO SON NI PUEDEN SER SOBERANOS, - si hemos de ajustarnos al valor Lexicológico de la palabra Soberanía".

Y continúa el autor citado; "Los Estados son Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos a una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental; "Expresión contradictoria que desmiente en la segunda parte la Soberanía que declara en la primera, pues no se compadecce la Soberanía con la sujeción a mandamientos que proceden de una autoridad extraña" (38).

Le Fur define a la Soberanía como "La Cualidad del Estado

-
- (36) Op. cit. pág. 135.
(37) Op. cit. pág. 162.
(38) Op. cit. pág. 78.

de no ser obligado o determinado sino por su propia voluntad, - en los límites del principio superior del Derecho y conforme - al fin colectivo que está llamado a realizar. (39)

El jurisconsulto alemán Haenel añade que es "La Facultad del Estado de determinar por sí mismo su propia competencia - - (40).

"La Soberanía reside en el Estado Nación y no las Entidades que lo constituyen y que viven sometidas a las determinaciones de la Suprema Voluntad Federal expresada en la Constitución."

"La Constitución Federal es expresión suprema de la Soberanía, puesto que es ella la Nación determina y mide el poder de cada fracción Federal, cuyo radio de competencia se establece por aquel poder Superior".

"Es Inadmisible la teoría de una división de la Soberanía que se reparta entre la Nación y el Estado particular, porque la idea de división es incompatible con el concepto de lo Supremo, que tiene que ser único". En efecto, la Soberanía es - la Suprema Potestas, el poder más elevado, en consecuencia unsuperlativo; ahora bien, está en la naturaleza misma del superlativo el SER UNO E INDIVISIBLE; es ésta una necesidad lógica-absoluta" (41).

En lo personal nos adherimos a los criterios expuestos -- por los tratadistas que consideran el término Soberanía aplicado a las Entidades Federativas como un término EQUIVOCO, ARTI-

(39) Etat Federal et Confédération d' états Pág. 443 Le Fur - citado por Rabasa Op. cit. pág. 78.

(40) Idem.

(41) Borel, citado por Le Fur Op. cit.

FICIAL E IRREAL y consideramos además que dicho concepto es -- esencialmente POLITICO, que tiene un origen histórico-político-ya que nuestro Sistema Federal es una copia del Sistema Estadounidense.

Proponemos con el maestro Tena Ramírez el término "AUTONOMIA", que supone la concurrencia de Unidades Políticas Parciales Libres. Facultades para otorgarse su propia Ley y la participación de esas Entidades en la formación de la Voluntad Nacional mediante su voto en caso de Reformas o adiciones al Pacto Federal.

2.- CONTENIDO DE LA AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Los Estados Miembros tienen la facultad de darse y revisar su propia Constitución conforme al Artículo 41 Constitucional - "El Pueblo ejerce su Soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las Estipulaciones del Pacto Federal".

Los Estados tienen así mismo derecho para arreglar todo lo relativo a su Administración interna, ya sea nombrando a sus propios funcionarios, decretando impuestos, organizando su policía, realizando obras materiales, legislando para su régimen interior, etc., estos derechos tienen su fundamento en el precepto que establece que los Estados son "LIBRES Y SOBERANOS" sin embargo dichas facultades quedan restringidas por la misma Constitución, que establece los principios de su organización política y los liga a la Carta Fundamental.

En la Parte Dogmática de las Constituciones Locales, están consagradas las Garantías Individuales.

En la Parte Orgánica correspondiente existen algunas limitaciones, tales como las siguientes:

- + Los Estados deben tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.
- + La forma de Gobierno de los Estados debe ser Republicana, Representativa y Popular; la organización de éstos se semejante en todo a la Federación.

- + Los Gobernadores de los Estados no pueden durar en su cargo más de seis años.
- + Se establece el número de Diputados locales en proporción al número de habitantes.

De acuerdo con las Constituciones Locales el Supremo Poder de los Estados se divide para su Ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el "Congreso Constitucional del Estado", asamblea unitaria, que puede Legislar en todo lo que la Constitución Federal no somete a la competencia de los poderes de la Unión.

El Ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo denominado "Gobernador Constitucional del Estado" quien debe velar por la observancia de las leyes, y en forma especial tiene como obligación principalísima publicar y hacer cumplir - las leyes Federales. (Art. 120 Constitucional).

El Ejercicio del Poder Judicial se encomienda al órgano denominado "Tribunal Superior de Justicia del Estado" y a tribunales inferiores.

PARTICIPACION DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA FORMACION DE LA VOLUNTAD FEDERAL.

"La Federación es una Unión Permanente, basada en libre convenio y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los Miembros, mediante la cual se cambia el total Status político de cada uno de los Miembros en atención al fin común" (42)

(42) Carl Schmitt, "Teoría de la Constitución", Editora Nacional, México, 1966, Pág. 421.

La Federación comprende a todo Estado-Miembro en su existencia total como unidad política, y le acopla como un todo en una asociación políticamente existente. El Pacto Federal tiene por finalidad una Ordenación Permanente y el mantenimiento de la existencia política de todos sus miembros, dentro del marco de la Federación.

"El Estado Federal, -expone Kelsen- se caracteriza por el hecho de que los Estados-miembros poseen cierto grado de autonomía Constitucional, es decir por el hecho de que el órgano Legislativo de cada Estado-miembro, es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados-miembros pueden realizar, por medio de Leyes, cambios en sus propias Constituciones." (43)

El Pacto federal, es un pacto de singular especie, un pacto Constitucional. Su acuerdo es un acto del Poder Constituyente.

Las anteriores consideraciones, nos hacen concluir que en la Naturaleza misma del Sistema Federal se encuentra implícita la Facultad de los Estados-miembros, de participar en las decisiones fundamentales del ámbito Federal.

Denominamos "Decisiones Fundamentales del Ambito Federal", a las modificaciones substanciales del Pacto Constitucional, -- por el que se constituyó el Estado Federal.

Nuestra Carta Magna confiere a los Estados una participación real en la formación de la Voluntad Federal, dicha participación puede ser Directa o Indirecta.

La participación indirecta se refiere a la Representación de las Entidades Federativas como tales en el Senado de la Repú

(43) Citado por Tena Ramírez, Op. Cit. Pág. 134.

blica, al lado de la Cámara de Diputados, que representa a la población general, independientemente de la División de Estados.

De esta manera, las Entidades Federativas, participan de la Función Legislativa Federal.

Como para la elección de Diputados no hay más base posible que la de la Población, en una sola Cámara, resultarían los Estados-miembros con una representación muy desigual, por lo cual, por reforma constitucional, en 1874, durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, se estableció el Senado y continuó instituido en la Constitución de 1917.

El Artículo 56 Constitucional establece: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años."

Por su parte, el Artículo 76, otorga facultades exclusivas al Senado de la República, para establecer un principio de colaboración y responsabilidad mutua entre este órgano que representa a los Estados-miembros y el Ejecutivo Federal, así como para mantener la existencia y funcionamiento del Pacto Federal. Dichas Facultades, se refieren al Orden Político Internacional y al Orden Político Interno.

En esta forma indirecta, los Estados Participan en la formación de la voluntad Federal, mediante la Intervención del Senado, ya sea Aprobando Tratados Internacionales, ratificando nombramientos que haga el Ejecutivo Federal o Designando Gobernador Provisional de un Estado, en su caso.

La Participación Directa de las Entidades Federativas en la Voluntad Federal se considera como un elemento indispensable e inexcusable del Sistema Federal.

Se entiende por participación Directa, la que en forma más o menos amplia tiene los Estados-miembros en la tarea de revisar la Constitución General. Esta Participación garantiza la persistencia del Status Federal, es decir asegura por lo que toca a los Estados-miembros, su existencia y sus competencias, en virtud de que precisa y exclusivamente, al revisar la Constitución, se puede alterar ese Status.

Si se pudiera reformar la Constitución sin la participación de los Estados, la Autonomía de éstos quedaría a merced de - - quien tuviere competencia para llevar a cabo la reforma.

El Artículo 135 del Pacto Federal establece: "La presente Constitución puede ser reformada o adicionada. Para que las -- adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por "La Mayoría de las Legislaturas de los Estados". El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente es su caso, harán el cómputo de votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Encontramos aquí la Participación Directa de los Estados en las Reformas o Adiciones Constitucionales, al requerir su aprobación por la mayoría de las Legislaturas.

Además se hace intervenir a las dos Cámaras de la Unión, lo cual implica un fortalecimiento de la participación de las Entidades.

El Congreso Federal es Poder Constituido, cada una de las - Legislaturas de los Estados, también lo es. Pero esto acontece cuando actúan por separado, en ejercicio de sus funciones norma

les; una vez que se asocian en los términos del Artículo 135, componen un órgano nuevo, que ya no tiene actividades de Poder Constituido, sino únicamente de Poder Constituyente, en este caso Permanente. (44)

FACULTADES DEL PODER CENTRAL EN RELACION A LOS ESTADOS

MIEMBROS.

Existe en primer lugar la "FACULTAD DE INTERVENCION", preceptuada en el Artículo 122 y, conocida como una "GARANTIA FEDERAL" que consiste en una protección del Poder Central para los Estados y que se traduce en la obligación de los Poderes Federales de intervenir en un Estado, dicha intervención puede ser de oficio o a petición de la Legislatura del estado o del Ejecutivo en su caso cuando exista una invasión o violencia en dicho Estado.

"Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior les prestaran igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por el Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida".

No existe en nuestro Derecho Constitucional la intervención reconstructiva sino sólo la "EJECUTIVA", aquella consiste en reestablecer la forma de gobierno y ésta en sostener o reestablecer a las autoridades gubernamentales en caso de invasión exterior o de trastorno interior.

Es necesario considerar que los ataques del exterior a un Estado miembro son ataques a la Federación como Titular de la Personalidad Internacional del Estado Nación.

Por su parte la fracción VI del Artículo 76 otorga al Senado la facultad de "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra - con ese fin al senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden Constitucional mediando un conflicto de armas.

Así mismo, el Artículo 105 otorga a la Suprema Corte la facultad de conocer de las controversias entre los mismos poderes sobre la Constitucionalidad de sus actos.

El Artículo 73 fracción XI faculta al Congreso de la Unión para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

SISTEMA COMPETENCIAL ENTRE LOS ORGANOS FEDERALES Y LOS ESTADOS-FEDERADOS.

Dentro del Territorio de los Estados Miembros se ejerce el Poder Público Federal y el Poder Público Local, dualidad que podría implicar una trastornadora interferencia entre ambos si no existiera un principio cardinal sobre el que se sustenta el sistema competencial entre los órganos federales y los Estados Federados. Por virtud de este principio, las autoridades Federales deben tener facultades expresamente consignadas en la Constitución para desempeñar cualquiera de las tres funciones públicas: Legislativa, Ejecutiva o Administrativa, pudiendo las Autoridades Locales ejercerlas sobre las materias que no encuadren dentro del marco de la competencia de los órganos federales.

El principio competencial a que nos referimos está consagrado en el Artículo 124 de la Constitución Federal, que estable-

ce: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Este precepto es la base de la determinación de las órbitas competenciales entre las Autoridades Federales y Locales.

Los Poderes Federales sólo pueden realizar las funciones que expresamente les otorga la Constitución Política.

Los Poderes Estatales pueden realizar todo lo que no está reservado expresamente a la Federación, siempre que las Constituciones Locales establezcan las facultades respectivas a su favor.

"La Demarcación de los ámbitos de competencia federal y local, proviene directamente de la Constitución, la competencia de los Estados miembros deriva de la Constitución, a quien corresponde hacer el reparto de Jurisdicciones". (45)

"En la Descentralización Federal de los Estados Miembros, - la competencia de los Estados no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario, es originaria en el sentido de que las facultades que no están atribuidas al Estado Federal se entienden reservadas a los Estados Miembros". (46)

La invasión de las competencias estatales por el Gobierno Federal o viceversa es Inconstitucional, pues viola la Autonomía de los Estados o la Soberanía de la Federación, hecho contrario al principio federativo, ante el que se puede interponer el Juicio de Amparo, conforme a lo que establecen las Fracciones II y III del Artículo 103 Constitucional que dice:

- (45) Tena Ramírez, "Derechos Constitucionales..." cit. pág.118.
(46) Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", 15a. Edición Porrúa, México 1973. Pág. 520.

Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

II.- Por Leyes o actos de la Autoridad que vulneren o restrinjan la "Soberanía" de los Estados.

III.- Por leyes o Actos de Autoridades de éstos que invadan la esfera de la Autoridad Federal.

El amparo procede a fin de que cada Poder se conserve dentro de sus propios límites, asegurando de esta manera el equilibrio y estabilidad en el Sistema Competencial entre los órganos Federales y los Estados Federados.

FACULTADES Y PROHIBICIONES

El Artículo 124 nos hace comprender que el sistema adoptado en México respecto a las competencias es el Norteamericano, es decir, la competencia de origen corresponde a los Estados Miembros, y la delegada a la Federación.

En la delimitación de competencias se han señalado diversas posibilidades. Así se habla por una parte de materias exclusivas, cuya legislación y en algunos casos la ejecución, pertenece exclusivamente a una entidad, sea la Federación o los Estados.

Existen materias que corresponden a la Federación, cuya ejecución a veces realiza la propia Federación y en otros casos se deja a los Estados; hay materias cuya legislación y Ejecución corresponde a los Estados.

Así mismo existen materias que pueden ser reguladas tanto por el Gobierno Federal como por el de los Estados Miembros, tal es el caso de las llamadas facultades coincidentes y que están establecidas en forma amplia cuando no se faculta a la Federa-

Jorge Carpizo agrega a la clasificación citada, las Facultades de auxilio que son aquéllas en que una autoridad ayuda o -- auxilia a otra por disposición constitucional. (49)

Existen en nuestra Constitución Federal algunas disposiciones que imponen a los Estados Miembros determinadas obligaciones positivas otras que les prohíben invadir la esfera de competencia federal.

A.- OBLIGACIONES.

El Artículo 115 Constitucional impone a los Estados la obligación de adoptar para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular; y tener como Base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Esta obligación impuesta a los Estados obedece entre otras razones a dar uniformidad nacional a la forma de gobierno al establecer en su parte conducente la renovación periódica de los gobernadores, su elección directa y la no reelección de éstos y de los diputados locales.

A este respecto el ilustre Maestro Herrera y Lasso hace una consideración especial al señalar que estas obligaciones son a la vez, Inhibiciones o prohibiciones absolutas que no implican la negación total de la potestad de los Estados, sino atemperaciones a su arbitrio, limitándolo con reglas de máximas y mínimas y son normas concretas de su organización Constitucional -- (50)

(49) Op. cit. pág. 307.

(50) Estudios Constitucionales, Segunda Serie, pág. 252, Ed. - Jus, S. A. México, 1964.

En virtud de las disposiciones de este Artículo, la Constitución del Estado y la ley en su caso, no pueden:

- * Establecer un régimen de gobierno que no sea republicano, representativo y popular y no tenga por base el "Municipio Libre".
- * Estatuir el gobierno Municipal en contravención a lo prevenido en las Fracciones I, II y III del precepto.

Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que -- los reclamen en este precepto, (art. 119 hubo una modificación -- en relación a la constitución de 1857, y a que ésta sólo obliga-- ba a entregar a los criminales Nacionales.

Esta regla obedece a un importante principio del sistema Federal: Los Estados administran la justicia dentro de su jurisdicción, pero a la vez integran un todo, el Estado mexicano, por lo que están obligados a facilitar que el resto de las entidades federativas cumpla adecuadamente sus funciones judiciales.

La Extradición de delincuentes reclamados por naciones extranjeras, tiene una razón semejante: el respeto, la cooperación y la reciprocidad entre los Estados para el mantenimiento del orden jurídico, desde luego con las limitaciones impuestas por el Artículo 15 Constitucional que prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos ni delincuentes del orden común que hayan tenido la condición de esclavos.

En el Artículo 121 se impone a cada Entidad Federativa el -- Dar entera Fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. En Naciones Soberanas-- esta obligación no existe sino por aceptación voluntaria en virtud de convenciones Internacionales o por expresión espontánea-- de sus propias Leyes, conforme a las normas del Derecho Internacional Privado.

El mismo Artículo 121 encomienda al Congreso de la Unión - la expedición de Leyes que prescriban la manera de probar en un Estado los actos verificados en otros, así como señalar en tales casos el efecto de los mismos actos conforme a las bases -- consignadas en el precepto.

En esta disposición Constitucional encontramos las bases generales de la competencia y la jurisdicción en relación a las - autoridades de un Estado con respecto a los demás en el sentido de que las leyes de un Estado sólo rijan dentro de sus propios límites y que tengan validez nacional los "actos públicos, registros y procedimientos judiciales, realizadas en cada uno de ellos.

Los gobernadores de los Estados tienen la obligación de publicar y hacer cumplir las Leyes Federales.

A este respecto el Maestro Herrera y Lasso considera que la disposición contenida en el Art. 120 es un "pertinaz desatino, sólo remediable por su expulsión del texto Constitucional", -- pues suprime en los Estados la autonomía del Poder Ejecutivo, - atribuyendo a los Gobernadores el carácter espurio de "Agentes de la Federación". (51)

Lomelí Garduño disciente de esa opinión y señala que establece congruencia entre la Ley Federal que rige en todo el territorio y un deber jurídico por parte de los Ejecutivos Locales para coadyuvar a su eficacia en lo que corresponde a la - - porción del suelo mexicano en que la "Soberanía" del Estado que gobiernan les concede competencia para poder cumplir con el precepto constitucional." (52)

Por su parte Tena Ramírez considera que "por inútil y peli-

(51) Op. cit. pág. 183.

(52) Comentarios Constitucionales, cit. págs. 133 y sigs.

grosso", por extraño más que todo al sistema Federal, sería de -
desear que fuera testado de nuestra constitución el Artículo-
120. (53)

En lo personal me adhiero a las opiniones de los Constitu-
cionalistas que consideran el 120 como norma destructora del
Sistema Federal pues la posibilidad constitucional de que fun-
cionarios de los Estados ejerzan funciones federales menoscaba-
en grave forma la autonomía de los estados.

El Artículo 117 Fracción IX párrafo segundo señala a las
Legislaturas de los Estados la "Obligación concurrente", con el
Congreso de la Unión; (considerada así por Tena Ramírez); del -
dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Este precepto de extraordinaria necesidad para desarrai-
gar tan extendido vicio en nuestra Patria, desgraciadamente ha
quedado tan sólo como una mera expresión de buena voluntad, ya-
que en la práctica no ha tenido aplicación.

En el Artículo 118 Fracción III, se impone a los Estados -
la obligación de dar cuenta inmediata al Presidente de la Repú-
blica en caso de invasión y peligro tan inminente en el que no-
se admita demora y haya que hacer la guerra por sí a alguna po-
tencia extranjera.

En mi concepto, éste es otro de los preceptos constitucio-
nales que contiene serias aberraciones y equívocos ya que los -
Estados no son Entidades "Soberanas" que en el ámbito interna-
cional sean sujetos con facultades para hacer la guerra "por --
sí" a potencias extranjeras, coincidimos con Tena Ramírez en --
que "la guerra se hace entre Soberanos Internacionales, no con-

fracciones del país carentes de Soberanía."

B.- PROHIBICIONES ABSOLUTAS O NO DISPENSABLES.

Queda prohibido a los Estados:

a) Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras. A este respecto el Artículo 76 - Fracción primera, faculta con exclusividad al Senado para aprobar los tratados y las convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República y el Artículo 89, Fracción X, faculta al Ejecutivo Federal para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

La Fracción I del 117 destaca expresamente que el ejercicio de la Soberanía externa corresponde exclusivamente a la Federación, lo cual viene a corroborar la incongruencia de la Fracción III del 118.

b) Emitir estampillas o papel sellado. Los Estados no gozan de la capacidad impositiva general.

c) Emitir papel moneda o acuñar moneda.

En lo que se refiere a la facultad tributaria, tanto la Federación como los Estados pueden recaudar contribuciones, pero - la forma especial de hacerlo que consiste en el timbre y el papel sellado, está vedada a los Estados.

d) Las Fracciones V, VI y VII del Artículo 117 establecen - prohibiciones relativas a la Alcabala y constituye una medida para impedir restricciones en el comercio de Estado a Estado.

Estas prohibiciones se relacionan directamente con el Ar- -

Artículo 73 fracción IX según la cual el Congreso de la Unión tiene facultades para impedir las restricciones en el Comercio entre los Estados, pero mientras el Artículo 117 se refiere directamente a las formas alcabatorias, mediante una enumeración, la citada fracción autoriza al Congreso a impedir todo género de -- restricciones.

Cabe señalar como lo hace Tena Ramírez, que no están prohibidas por la Constitución ni pueden prohibirse por la Ley del -- Congreso las restricciones alcabatorias al comercio interior de los Estados, que son las que gravan o impiden en alguna forma el movimiento de los productos de un lugar a otro del mismo estado. Prohibir tales restricciones corresponde a las Legislaturas de los Estados. (54)

e) La Fracción VIII del mismo artículo prohíbe a los Estados contraer compromisos económicos con el extranjero y previene que los Estados y Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

f) Se prohíbe también a los Estados gravar la producción, el acoplo o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso autorice.

Las funciones establecidas en el 117, corresponde realizarlas a la Federación, como facultad exclusiva de ella, están excluidas de la jurisdicción de los Estados por aplicación a lo establecido por el Artículo 124, ya que de no ser así, se rompería el pacto Federal.

En las fracciones primera y segunda del Artículo 118 Constitucional se establece que los Estados no pueden SIN EL CONSENTI-

(54) Op. cit. pág. 172.

MIENTO DEL CONGRESO DE LA UNION, establecer Derechos de Tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos - sobre importaciones o exportaciones, así como tener en ningún - tiempo, tropa permanentemente ni buques de guerra.

Es propio y característico de todo Sistema Federal que las - aduanas exteriores y el ejército de mar y tierra estén bajo el -- control exclusivo e intransferible de la Federación, así lo establecen expresamente los artículos 73 fracción IX y 89 Fracción VI.

La concurrencia de los Estados en esas facultades, cuando lo permite el Congreso de la Unión, es, por lo tanto, un caso de delegación o transferencia de facultades, que subvierte y aniquila el sistema federal.

EVALUACION DE LAS LIMITACIONES IMPUESTAS A LAS ENTIDADES

FEDERATIVAS.

El Pacto Federal supone la existencia de una Constitución, - en cuyo contenido se incluyan las estipulaciones fundamentales -- que han de regir las relaciones de la Autoridad Central con los - Estados Miembros.

La Constitución es organización sistemática de limitaciones - al Poder Público, marca a los gobernantes lo que deben hacer, lo - que pueden hacer y lo que no pueden hacer.

El espíritu que anima a la Constitución y ésta misma, son barrera real, opuesta a la Arbitrariedad, al despotismo y a los excesos de Poder, y solución adecuada del problema vital entre gobernantes y gobernados.

Por esta razón la Constitución limita la Autonomía de los Es

tados mediante prohibiciones indirectas -respeto a las garantías individuales- y directas: Absolutas; "Los Estados no pueden en ningún caso... ART. 117 y Relativos; ART. 118 "Tampoco pueden sin el consentimiento del Congreso....

Las prohibiciones absolutas no implican negación total a la potestad de los Estados, sino atemperamiento a su arbitrio, limitándolo con reglas de máximum y minimum y son normas concretas - de su organización constitucional.

El Artículo 124 Constitucional establece la distribución de facultades entre los Poderes Federales y los Locales.

En realidad nuestra Constitución al imponer determinadas limitaciones a las Entidades Federativas, lo hace en ejercicio de la soberanía que le es propia a la Autoridad Central. Sería absurdo que una Entidad Federativa pudiera por sí celebrar tratados con alguna potencia extranjera, ésto implicaría la negación de la soberanía.

Existen una serie de facultades que sólo pueden ser de competencia federal, de ahí la justificación a las limitaciones impuestas a la Autonomía de las Entidades.

3.- ESTUDIO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

A.- ANTECEDENTES HISTORICOS DOGMATICOS Y JURIDICOS.

B.- ESENCIA ACTUAL DEL ARTICULO Y COMENTARIOS.

A.- ANTECEDENTES HISTORICOS DOGMATICOS Y JURIDICOS.

El Primer acto dirigido a la producción de una organización política en México fue la fundación del primer Ayuntamiento realizada por Cortés en la Villa Rica de la Veracruz.

Este antecedente revela la mentalidad y la herencia Jurídica de la Institución Municipal Española; esta organización corresponde a la estructura de una Villa castellana del siglo XVI, que constituyó la fuente del poder de la soberanía de la autoridad en ausencia del soberano.

Bajo la dominación Española fueron los Ayuntamientos el único y elemental reducto del gobierno propio de los pueblos pues aunque la mayor parte de los OFICIOS del Ayuntamiento eran vendibles y renunciables en las ciudades y en los pueblos de españoles, quedaron, sin embargo, como de elección popular los alcaldes ordinarios.

Según opinión de Miguel Macedo; "El Municipio fué casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fué nunca una entidad política como la de España y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible -- crearlo después." (55)

El Municipio tuvo en la Nueva España tres etapas diferentes y bien definidas. La primera en la época de la conquista y los primeros años de colonización, siglo XVI y parte del siglo XVII:

(55) Citado por Tena Ramírez Op. cit. Pág. 152.

3.- ESTUDIO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

A.- ANTECEDENTES HISTORICOS DOGMATICOS Y JURIDICOS.

B.- ESENCIA ACTUAL DEL ARTICULO Y COMENTARIOS.

A.- ANTECEDENTES HISTORICOS DOGMATICOS Y JURIDICOS.

El Primer acto dirigido a la producción de una organización política en México fue la fundación del primer Ayuntamiento realizada por Cortés en la Villa Rica de la Veracruz.

Este antecedente revela la mentalidad y la herencia Jurídica de la Institución Municipal Española; esta organización corresponde a la estructura de una Villa castellana del siglo XVI, que constituyó la fuente del poder de la soberanía de la autoridad en ausencia del soberano.

Bajo la dominación Española fueron los Ayuntamientos el único y elemental reducto del gobierno propio de los pueblos pues aunque la mayor parte de los OFICIOS del Ayuntamiento eran vendibles y renunciables en las ciudades y en los pueblos de españoles, quedaron, sin embargo, como de elección popular los alcaldes ordinarios.

Según opinión de Miguel Macedo; "El Municipio fué casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fué nunca una entidad política como la de España y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible - - crearlo después." (55)

El Municipio tuvo en la Nueva España tres etapas diferentes y bien definidas. La primera en la época de la conquista y los primeros años de colonización, siglo XVI y parte del siglo XVII:

(55) Citado por Tena Ramírez Op. cit. Pág. 152.

la segunda durante la colonia hasta el año de 1786 y la tercera a partir de las Intendencias creadas en 1786.

En la constitución de Cadiz, promulgada en marzo de 1812 - se establecen los ayuntamientos para el gobierno interino de -- los pueblos, no pudiendo dejar de haberlos en los que por sí o por su comarca llegaren a mil almas.

Los alcaldes, procuradores, Síndicos y Regidores se nombra-- rán por elección de los pueblos, conforme al Artículo 311 de la citada constitución.

En el párrafo tercero del artículo 321 se le confiere a -- los Ayuntamientos la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios y en el párrafo cuarto los faculta para hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y - remitirlas a la tesorería respectiva.

Los Ayuntamientos deben rendir cuentas a la Diputación Pro-- vincial y estarán bajo la inspección de ésta, todo ello en rela-- ción al desempeño de sus funciones y en especial a la recauda-- ción e inversión de los caudales públicos, conforme el Artículo 323.

La Constitución de Cadiz introduce las Jefaturas políticas copiando el modelo francés, estableciendo así un régimen de cen-- tralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos.

Así mismo introdujo la innovación fundamental de la inte-- gración del Ayuntamiento por un número de regidores en propor-- ción al número de habitantes. Reinstauró el sistema de elec-- ción popular directa, la no reelección de los funcionarios muni-- cipales y su renovación anual.

El Decreto Constitucional de Apatzingan expedido en 1814,-

conservó el estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal.

El Plan de Iguala dejó subsistentes dos Ayuntamientos bajo el control de los Jefes Políticos.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano -- del 18 de Diciembre de 1822 establece en su artículo 94 que las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico se harán con asistencia del cura o vicario, presididas por el Jefe Político Subalterno, o por el regidor del Ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe.

En el Plan de la Constitución Política Mexicana del 16 de Mayo de 1823 se establece en la Base Segunda que los ciudadanos deben elegir a los individuos de los congresos provisionales y de los Ayuntamientos y en la Base Quinta se faculta al Congreso Nacional del Senado para aprobar o reformar los arbitrios que deben proponer los ayuntamientos para las necesidades de los -- pueblos.

En las Bases constitucionales de la República Mexicana suscritas en la ciudad de México el 23 de Octubre de 1835; se designa a las juntas Departamentales como consejo de gobernador y se les otorgan facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización.

Fue la Sexta Ley Constitucional del 29 de Diciembre de -- 1836, la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en los que -- habfa en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4000 habitantes y en los pueblos de más de 8000. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por las juntas departamen-

tales y por los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6 y 2. Las ramas a cargo del Ayuntamiento fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, las calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrarios; los cargos municipales conservaron su carácter de consejiles y los alcaldes el derecho de presidir los cabildos". (56)

El Reglamento Provisional para el Gobierno INTERIOR de los Departamentos expedido el 20 de marzo de 1837 faculta a los gobernadores de los Departamentos para calificar las elecciones de los Ayuntamientos y para autorizar las Ordenanzas municipales.

Los prefectos que debía haber en cada cabecera de Distrito, podían presidir sin voto el Ayuntamiento de la cabecera y de cualquier otra población de su Distrito.

Las Atribuciones de los Ayuntamientos comprendían los Ramos de policía, salubridad, comodidad, ornato, orden y seguridad.

En el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836 fechado en la ciudad de México el 30 de Junio de 1840 se dispuso que habría Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los Puertos del mar, y en las demás poblaciones numerosas que designaran las juntas departamentales; así mismo se estableció que sólo habría en los Ayuntamientos regidores y síndicos que serían nombrados popularmente y cada uno sería el inmediato ejecutor de las leyes municipales.

(56) "El Municipio en México y su evolución social". Tomo I. - Miguel S. Macedo.

En el Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana fechado el 15 de mayo de 1856 se faculta a los Gobernadores para nombrar autoridades políticas subalternas del Estado; hacer la división política del territorio del Estado; establecer corporaciones y funcionarios municipales y expedir sus ordenanzas respectivas, aprobar los planes de arbitrios Municipales y los presupuestos de gastos de las Municipalidades, cuidar de la buena administración de los fondos del Ayuntamiento y de los propios y arbitrios de los pueblos.

"Las Constituciones Federalistas que figuraron en los programas del Partido Liberal, olvidaron la existencia de los Municipios; fueron las constituciones Centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida." (57)

Ni el Acta constitutiva de la Constitución de 1824 ni el acta de reformas de 1846 dedican un solo artículo a los Ayuntamientos.

En la Constitución de 1857 solo se hace referencia somera a las obligaciones del mexicano en el Municipio de su residencia, así como a las elecciones populares de las autoridades municipales del Distrito y Territorios.

Por el contrario en las Constituciones Centralistas existieron una serie de disposiciones relativas al objeto y funcionamiento de los Ayuntamientos; las relaciones entre las asambleas Departamentales y los Municipios, la organización interna de éstos así como diversas normas de Administración Municipal.

En opinión del Municipalista Miguel Macedo "La Legislación del Imperio de Maximiliano dió normas para la organización muni

(57) "Derecho Constitucional Mexicano". Felipe Tena Ramírez. - Pags. 152 y sigs. Porrúa. México. Décima Edición.

pal no superadas hasta nuestros días".

Así, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dado en el Palacio de Chapultepec en abril de 1865 establece en su Artículo 36 que cada población tendrá una Administración Municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes; en el artículo 39 se atribuye a los alcaldes la presidencia de los Ayuntamientos, el ejercicio de las Atribuciones municipales y la representación judicial y extrajudicial de la municipalidad.

El Emperador decreta las contribuciones Municipales tomando en cuenta los proyectos que le formulen los Ayuntamientos respectivos.

En realidad el Régimen Municipal bajo el Imperio, trató de instaurar un régimen de absoluto control, al través de su engraje de Prefectos, Sub-prefectos y Alcaldes, dejando a los Ayuntamientos solamente las funciones deliberativas de su esfera local.

Cuando triunfa la República sobre el Imperio se dan una serie de características en la Institución municipal tales como - el fácil acceso a la adquisición de créditos y la absorción de la autonomía de los Ayuntamientos en las capitales por los Gobernadores de los Estados, por otra parte en esta época existió gran preocupación por aumentar los fondos municipales.

En el Porfiriato se acentúa y agudiza la Centralización -- con el establecimiento del régimen de Jefaturas Políticas como autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, sujetas a la voluntad de los Gobernadores.

Las Jefaturas Políticas eran de carácter Distrital y residían en las cabeceras de Distrito o de Partido, controlando a

los Ayuntamientos de su circunscripción.

Es importante mencionar que en cuanto a su forma institucional, las Jefaturas Políticas variaron de Estado a Estado, -- conforme a la constitución particular de cada uno de ellos.

En el Preámbulo del Plan de San Luis Potosí suscrito por Francisco I. Madero el 5 de Octubre de 1910; expresa en sus consideraciones que "la libertad de los Ayuntamientos y los derechos de los Ciudadanos sólo existen escritos en nuestra Carta Magna", y añade "los Gobernadores de los Estados son designados por el poder Ejecutivo y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales."

En los primeros artículos de las adiciones el Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza, apuntó: "El Primer Jefe de la revolución expedirá y pondrá en vigor durante la lucha todas las leyes encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, estableciendo la libertad Municipal como Institución Constitucional.

El Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza del 10. de Diciembre de 1916 reconoce a la Institución Municipal como Independiente y como una de las grandes conquistas, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará la libertad política a la Institución Municipal, sino que también le dará Independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades.

Una de las principales metas de Carranza fué la supresión de las jefaturas políticas de la República, y de suyo esta meta resultó ser uno de los postulados fundamentales de la revolución.

El, establecimiento del Municipio Libre constituyó la dife

rencia más importante y trascendente en relación a la Constitución de 1857, representó un verdadero avance en la Legislación municipal al postular como principios básicos la libertad político-administrativa y hacendaria de las municipalidades.

B.- ESENCIA DEL ARTICULO 115 Y COMENTARIOS

"Entre las postulaciones institucionales más destacadas y socialmente enaltecedoras que comprende nuestro máximo documento legislativo, es el artículo 115, la fuente primaria de todo el sistema organizativo y el mandato que enmarca la libre vía comunal en el suelo de México". (58)

El Constituyente de Querétaro quiso, en su ideario relativo al 115 constitucional, otorgar a los Municipios:

- I. Libertad Política.
- II. Plena Autonomía Económica.
- III. Autonomía Administrativa.

Todo ello fué plasmado aunque en forma relativa y limitada en el título V de nuestra Carta Magna referente a los Estados y la Federación.

"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:

(58) "Comentarios Constitucionales", Antonio Lomelí Garduño. - Pág. 127.

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 período inmediato. Las personas que - por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser 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 si podrán ser - electos para el período inmediato como propietarios a menos que - hayan estado en ejercicio.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislatu-- ras de los Estados que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídi-- ca para todos los efectos legales.

Muy recientemente fué publicada en el Diario Oficial de la - Federación la adición hecha al artículo 115 Constitucional y cu-- yos antecedentes comentaremos con posterioridad. (59)

(59) Diario Oficial de la Federación, Viernes 6 de Febrero de -- 1976.

Fracciones IV y V para quedar como sigue:

ARTICULO 115.....

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

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

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

Las bases constitucionales del Municipio nos llevan a -- concluir que el Sistema Jurídico Mexicano atribuye su existencia a la Ley, dejando a salvo la cuestión de si es o no anterior al Estado y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los municipios o es el propio Estado el que crea tales derechos. (60)

El Municipio así considerado, tiene en la Ley que lo - - crea o lo reconoce su Carta Constitutiva, de ella deriva su -

(60) GABINO FRAGA, "Derecho Administrativo", Pág. 208, 15a.- Ed. Porrúa, México, 1973.

situación dentro del Estado, su organización interna, sus - - atribuciones y los medios de que dispone para actuar.

Entendemos así mismo que queda excluida de la esfera de acción municipal la facultad de otorgarse su propia Ley, aún cuando existe, sobre todo en América la presencia de un fuerte movimiento doctrinario y legislativo preocupado por detener la excesiva absorción del municipio por el Estado y que pugna por otorgar al Municipio facultades legislativas propias reconocidas en la constitución, es decir con la competencia otorgada al municipio de "organizarse Constitucionalmente" como lo expresa la Carta Orgánica de la ciudad de Porto Alegre en el Brazil. (61)

"Las Constituciones Locales en México, han entendido que la función legislativa, especialmente la expedición de una -- Ley Orgánica Municipal, en ningún caso compete al órgano Municipal". (62)

Aún los Estatutos Autónomos; por ejemplo los bandos de policía y buen gobierno, son actos formalmente administrativos, y materialmente legislativos, pero no los podemos considerar como actos Legislativos propiamente dichos, a pesar de su generalidad, sino que su función será desarrollar las leyes expedidas por el órgano legislativo central.

Para completar este punto, resulta conveniente comentar brevemente los antecedentes y motivos de la Adición de las -- fracciones IV y V al Artículo 115.

El antecedente jurídico de tales adiciones es la reforma al párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, precepto -

(61) "Facultades Legislativas y Reglamentarias de los Municipios". Carlos Mouchet. La Habana Cuba. 1959. pág. 26.

(62) "Derecho Constitucional Mexicano". Felipe Tena Ramírez.

que regula el régimen de propiedad de las tierras, aguas y recursos del subsuelo. (63)

El principio constitucional es que el territorio es originariamente propiedad de la Nación, y que ésta puede transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada, pero reservándose el Derecho de imponer a ésta en -- cualquier tiempo las modalidades que dicte el interés público, sin embargo antes de la citada reforma. el artículo 27 -- únicamente se refería a propiedad y centros de población -- agrícola y se entenderá bajo su redacción que se facultaba a los Estados y no a la Federación para legislar sobre propiedad urbana.

Conforme a la Reforma hecha al párrafo tercero del Artículo 27, ésta quedó redactada en la forma siguiente:

La Nación tendrá en todo tiempo el Derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los -- centros de población para el fraccionamiento de los latifundios; para determinar en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explota-

ción; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Así mismo se adicionó mediante el mismo Decreto el Artículo 73 Constitucional con la Fracción XXIXC para quedar como sigue:

XXIXC.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución.

De lo anterior podemos concluir que la Federación no intenta suplir a los Estados y Municipios en materia de propiedad urbana, sino que pretende hacer concurrir las acciones de los tres niveles de autoridad.

De esta manera el esquema legal aplicable al desarrollo urbano quedará compuesto por:

- a) La Ley General de Asentamientos Humanos en que la Federación sienta los principios generales.
- b) Las Leyes de Asentamiento Humanos que cada Estado ex

pida en su jurisdicción.

- c) Los "Decretos" que con base en las leyes estatales - expidan los Ayuntamientos.

Para poder comprender el alcance de estas reformas y adiciones, es menester analizar el debatido proyecto de la Ley - General de Asentamientos Humanos, en lo que se refiere a la - concurrencia Legislativa y en particular a la intervención de los Ayuntamientos.

La Ley General de Asentamientos Humanos, según la exposición de motivos de la Iniciativa, pretende entre otros objetivos los siguientes:

- . Terminar con los asentamientos humanos no controlados.
- . Reducir el déficit de habitación, fundamentalmente - la popular.
- . Establecer la "adecuada concurrencia" de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la Federación en materia de Asentamientos.
- . Definir los principios conforme a los cuales el Estado deberá ejercer sus atribuciones para determinar - las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.
- . Regular el mercado de los terrenos y de los inmuebles destinados a la habitación popular tomando las medidas necesarias para evitar la especulación de dichos bienes.

En cuanto a los principales preceptos del Proyecto de Ley, que en particular interesa a nuestro estudio resulta conveniente considerar lo siguiente:

Las disposiciones de la Ley se consideran de orden público y de interés general.

Su observancia corresponde en principio a las autoridades de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios, así como de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y demás instituciones públicas.

La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, deberán hacer que las tierras, aguas y bosques, sean utilizados conforme a la función que les haya destinado, así como elaborar y aplicar los planes de desarrollo urbano.

Los Ayuntamientos quedan facultados para expedir los decretos y las disposiciones administrativas orientados a ordenar los asentamientos humanos; proponer a su gobierno local, la fundación de un centro urbano de población dentro de los límites de su jurisdicción; establecer los planes municipales que prevean acciones e inversiones y que se orienten a regular el mejoramiento, la conservación y el crecimiento de los centros urbanos; determinar los destinos, usos y provisiones y reservas de los predios ubicados en los centros de población de su jurisdicción y participar en los términos de la legislación correspondiente, en los procesos de conurbación.

Establece que son causas de utilidad pública; el cumplimiento y la ejecución de los planes de desarrollo urbano por parte de los Gobiernos Federal, locales y Municipales; y los decretos que señalen provisiones para la Fundación de centros de población.

Ordena que los decretos expedidos por las Autoridades Municipales que establezcan provisiones, destinos, usos y reser

vas, sean inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

Desde luego los Decretos de los Ayuntamientos, por su naturaliza jurídica, generarán derechos y obligaciones que deberán cumplir tanto los particulares como los organismos públi-cos.

Sobre los predios afectados por los decretos municipales no podrá consumarse ningún acto, contrato o afectación, ni expedirse permiso, autorización o licencia que no se ajuste a - los mismos.

El Capítulo III del Proyecto de ley, regula el fenómeno-denominado "Conurbaciones que se presenta cuando dos o más -- centros urbanos forman una continuidad geográfica conforme a - la Fracción V del 115.

El Artículo 24 del proyecto de Ley faculta al Presidente de la República para hacer la declaratoria correspondiente -- cuando se presente o se tienda a formar una conurbación, de--claración que deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación y en los órganos de difusión oficial de las entidades federativas respectivas, más cuando una zona se considera conurbada por convenio, el pacto celebrado entre los gobier--nos federal, locales y municipales, tendrá los efectos de de--claratoria.

El citado proyecto, ha sido sin lugar a dudas objeto de fuertes debates en torno a su contenido, muchos sectores de - la población consideran que dicho proyecto y sus bases constitucionales rompen con la estructura legal y atentan contra -- los principios consagrados en las garantías individuales, de--jando al ciudadano en completa indefensión frente al Poder Público.

En mi personal opinión considero que ciertamente es necesario rectificar la errada política agraria y evitar la concentración industrial en las grandes ciudades, es indispensable resolver el grave problema de la emigración y abandono del campo y combatir sus consecuencias especialmente en lo -- que se refiere a la escasez habitacional.

Sin embargo, considero que la solución propuesta por el Proyecto de Ley General de Asentamientos Humanos que se fundamenta en las reformas y adiciones constitucionales citadas, - adolece desde sus bases fundamentales de serios inconvenientes y graves deficiencias además en algunos de sus preceptos - resulta obscura, confusa y nebulosa, y por consiguiente peligrosa en su aplicación al dejar indefinidos los campos de acción de las autoridades federales, de las entidades federativas y de los municipios.

Por otra parte el proyecto, lesiona gravemente la autonomía de los Estados y la libertad de los Municipios pues subordina su acción, como lo establecen las dos fracciones adicionadas del 115, a lo dispuesto por la "Ley Federal de la Materia".

Con ello, se agudiza el proceso de centralización, socavando aún más los débiles residuos de nuestro sistema federal.

Por lo que se refiere a la facultad que se otorga a los municipios, en el ámbito propio de expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, resulta ésta ser una novedad en lo que atañe a las facultades que siempre se le habían encomendado.

La Constitución otorga al Poder Legislativo Local determinadas facultades de Control que éste ejerce sobre las muni-

cipalidades, fijando su estatuto, determinando su organización y su funcionamiento y señalando las contribuciones que forman su hacienda.

"El Poder Ejecutivo también controla los actos realizados por los municipios, y así no son extrañas en las Leyes correspondientes disposiciones por virtud de las cuales ciertos actos de los ayuntamientos deben ser sometidos a la aprobación del Gobierno del Estado, como ocurre en los casos en que se otorgan concesiones o se celebran contratos que tengan una duración larga". (64)

"Dos hechos caracterizan a la Legislación municipal mexicana: su larga tradición y su falta de Actualización. Esta Legislación, por ende, posee las mismas virtudes y adolece de los mismos vicios de todo el sistema municipal mexicano. Para el municipio mexicano su historia concluyó con el Artículo 115 de la Constitución de 1917 y las leyes orgánicas de los Estados que se expidieron a partir de entonces. Nada hemos aportado después ni en lo jurídico, ni en lo económico, ni en lo social, ni en lo cultural". (65)

En opinión del Lic. Raúl Martínez Almazán, "los principales problemas que en la actualidad confronta el municipio en nuestro país han sido causados por la falta de una definición de las atribuciones constitucionales del país una definición clara del contenido y alcance de la libertad municipal y de los

(64) "Derecho Administrativo". Gabino Fraga. Porrúa México-1973. Pág. 209, 15a. Ed.

(65) MOISES OCHOA CAMPOS. "Hacia la Modernización de la Legislación Municipal". Ponencia presentada en la Reunión-Nacional sobre Administración Municipal, en Veracruz el 21 de marzo de 1976.

valores que se propone salvaguardar." (66)

El Lic. Gustavo Martínez Cabañas coincide con las anteriores opiniones al señalar que "el Municipio tiene dificultades desde su origen por la falta de definición Constitucional, ya que el texto del Artículo 115 de la Constitución nos da lineamientos muy esquemáticos y generales de lo que es el municipio." (67)

"Hoy tras sesenta años de ejercicio, conviene, en un acto de autoanálisis, evaluar hasta qué punto el municipio ha respondido en la práctica a la concepción constitucional que le dio forma, conforme a las características que presenta y en relación a su función esencial, ha quedado atrás como consecuencia de una serie de limitaciones que han obstaculizado su desarrollo". (68)

El Municipio goza de personalidad jurídica para todos los efectos legales, es pues, propietario de bienes y tiene o puede adquirir derechos sobre los propios bienes y celebrar contratos de muy diversa naturaleza.

Coincidimos con los estudiosos de la legislación municipal mexicana en que el establecimiento Constitucional de la libertad municipal es de vital importancia jurídica y política - pero que sin embargo no se han dado las condiciones adecuadas que se requieren para el desarrollo de una Auténtica Libertad Municipal.

(66) "¿Federalismo sin participación Municipal?", Revista Desarrollo Municipal", No. 2, pág. 5.

(67) "¿Es el Municipio una forma obsoleta de la Administración Pública?". Rev. cit. pág. 3.

(68) Alfonso Dau Dau. "Consolidación de los Municipios para su Desarrollo". Ponencia presentada en la Reunión Nacional de Administración Municipal. cit.

SENTADO LO ANTERIOR PODEMOS CONCLUIR:

La Libertad Municipal descansa: En la elección popular directa de los Ayuntamientos; en que no puede haber ninguna autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado; en que los Municipios administraran libremente su hacienda y en que es tán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Como persona jurídica el Municipio es capaz de derechos y obligaciones, puede adquirir y poseer bienes, así como contratar.

No admite ninguna forma de designación gubernamental de -- las autoridades municipales, así sean los Consejos con que se reemplazan a los Ayuntamientos al ser disueltos por los Ejecuti vos o las Legislaturas de los Estados.

Desgraciadamente las ambigüedades y contradicciones del -- 115 hacen que la "Libertad Municipal" quede sólo como un término político escrito en el papel, y sin aplicación práctica en -- lo que se refiere a la extensión y plenitud del concepto "Liber tad".

Baste analizar que la Autonomía administrativa del Municipio queda subordinada en cuanto a su extensión a las Facultades que las Constituciones de los Estados Miembros le asignan. El Municipio no goza de Autonomía Legislativa.

El 115, quiso garantizar la libertad e independencia de -- las Autoridades Locales en la gestión de los negocios públicos, otorgando "libertad" en cuanto a la administración de su hacienda, pero ¿qué vale esta libertad, si en la mayoría de los casos el presupuesto es tan corto, que no permite ni siquiera cubrirlos más elementales gastos de toda la Administración Pública?, -- y, por consecuencia, sujeta a las Autoridades Locales a colocar

se en una situación de dependencia respecto de las Autoridades Superiores del Estado?

En donde no existe independencia económica no puede existir ninguna otra independencia. Nada es más contrario al sentido de la Fracción 1a. del 115 que la declaración de la Segunda-Parte de la Fracción Segunda.

De esta manera la Autonomía Política, Administrativa y Hacendaria de los Municipios queda a merced de las Autoridades -- del Estado, pues por otra parte, no existe recurso alguno de -- parte de los Municipios ante la constante fiscalización e indebida intromisión de las Autoridades Estatales.

La situación legal de los Municipios frente a sus respectivos Estados, con la serie de facultades otorgadas en las constituciones locales al Ejecutivo y a las Legislaturas, usadas directa o indirectamente, dan al traste con la Libertad Municipal.

Las Bases Constitucionales del Municipio, no pueden operar, en realidad, si no existen las condiciones fácticas para su operatividad.

4.- EL MUNICIPIO COMO CELULA ORGANICA DEL ESTADO.

- A.- ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA INSTITUCION MUNICIPAL.
- B.- MUNICIPIO FUERZA ORGANICA CELULAR DEL ESTADO.

A.- ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA INSTITUCION MUNICIPAL.

Hemos analizado algunos aspectos esenciales de las relaciones y límites de la esfera de acción y competencia Federal y Estatal.

Tales reflexiones nos hacen concluir que las partes integrantes de la Federación constituyen una unidad del orden armónico en el desarrollo general del Estado, pero que a su vez implican una pluralidad como Entidades componentes de un Organismo Socio-Político Total.

"El Orden Armónico de las sociedades consiste precisamente en que la Sociedad Total regida por el Poder Supremo del Estado está compuesta por muchas sociedades políticas menores" (69).

En esa síntesis de unidad y pluralidad, la Institución Municipal ocupa un lugar verdaderamente preponderante en relación a las Entidades Federativas y a la Nación Estado.

Hablamos de la Municipalidad como "una forma esencial e irremplazable de organización sociopolítica", estableciendo una relación o grado de interrelación entre el Estado y el Municipio, o sea, entre los poderes del Estado y el Poder Social Municipal

(69) "Municipio y Organización Política", Francisco Elías de Tejada SPEIRO, S.A. Madrid 1971, pág. 34.

cipal dentro de la estructura nacional. (70). "En efecto, el Municipio es la más espontánea energía social, en la que encuentra el Estado su primer embrión". (71)

"Desde que el hombre fija su asiento sobre el suelo y lo convierte en base de la convivencia con sus semejantes y constituye viviendas, formando alrededor un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced a una causa, más que de parentesco, de la proximidad o continuidad espacial, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria un SISTEMA DE PREOCUPACIONES GENERADORAS DE SERVICIOS COMUNES, que a la larga, constituyen la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común territorial se convertirá en régimen de policía y por fin en régimen local o Municipal".(72)

Manuel Ulloa Ortiz define al Municipio en estos términos: "El Municipio es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica que sin participar ello de la intimidad del hogar, son sin embargo, prolongación de este mismo lugar." (73)

García Oviedo se refiere al Municipio como una sociedad -

-
- (70) "Moisés Ochoa Campos, "La Reforma Municipal", Pág. 14, - 2a. Ed., México, 1968.
 - (71) JOSE CHANES NIETO, "Modernización en la Administración Municipal". Biblioteca del Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A. C México, 1970, pág.2.
 - (72) "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna", Adolfo Posada, Madrid 1927, pág. 28.
 - (73) Citado por Serra Rojas. "Derecho Administrativo". Tomo I, Págs. 585 y 586, 5a. Ed. México, 1972.

cuya formación obedece a necesidades reales de la vida que -- trascendiendo de las relaciones de parentesco o ascendencia -- NACE, merced a la convivencia territorial, fertilidad del suelo, riqueza del subsuelo, condiciones climatológicas, etc. (74)

Adolfo Posada considera la Institución Municipal como "Una-extensión de la sociedad familiar, natural, primaria, orgánica,- perfecta, pero no completa, con un gobierno indispensable para - su existencia y cumplimiento de sus propios fines, comunidad que coexiste en una determinada extensión territorial como elemento-constitutivo de las agrupaciones humanas más esenciales desde la familia hasta la Nación." (75)

"Chanes Nieto considera que el Municipio encuentra su profunda razón de ser, al procurar a los hombres el marco inmediato para desarrollarse, satisfacer sus aspiraciones mediante la promoción de condiciones superiores de vida que permitan el ejercicio de las libertades ciudadanas y el bienestar de sus miembros". (76)

"El Municipio es fundamentalmente parte de la Estructura -- del Estado que participa directamente del Ejercicio del Poder Pú blico, la célula más cercana a la familia, que propicia la parti cipación ciudadana en los asuntos públicos y fomenta los princi pios democráticos." (77)

En cuanto a la aparición cronológica de esta Institución, - son numerosos los autores que la consideran anterior a la estruc tura del Estado, pero su organización interna repercute necesari-- mente en la vida Estatal.

(74) "Tratado de Derecho Administrativo"

(75) Op. cit. Pág. 37.

(76) Opus cit. pág. 8.

(77) Raúl Martínez Almazán "¿Federalismo sin Participación Muni cipal?". Revista "Desarrollo Municipal", No. 2 Pág.8,1975.

Existen diversas POSTURAS entre las cuales destacan fundamentalmente la TESIS Sociológica o Jusnaturalista, en la que los -- fundamentos básicos de sus postulantes parten de la sociología, - consideran al Municipio como una Institución de Derecho Natural, - impuesta por las exigencias de la vida humana, que nace espontáneamente de la contigüedad de las familias y que no es por tanto creado por el Estado sino solamente reconocido en su existencia.

"La personalidad del Municipio es reconocida por el Estado - en las formas que regulan su existencia."

"El Municipio es de formación espontánea, su existencia social ha precedido a su reconocimiento jurídico. Se impone como - una etapa necesaria de la evolución política que conduce a la - - constitución de las Nacionalidades. El Estado Nacional no suprime el Municipio, cuya situación y esfera de acción se mantienen y desenvuelven paralelamente a él" (78).

Oviedo considera al Municipio como el más interesante de todos los Organismos Infraestatales. "Constituye una comunidad de personas, preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio para la satisfacción de las necesidades originadas por la - relación de vecindad". (79)

"Existe en la Naturaleza la Comuna como única asociación que donde quiera que se encuentren hombres reunidos se forma por sí - misma una comuna:" "El hombre forma los reinos y establece las re públicas, la comuna parece surgir de Dios". (80)

"Las primeras células del organismo social, las entidades so

(78) "Tratado de Derecho Público Belga". Herrera París. 1918.-
Pág. 450.

(79) Op. cit. pág. 460.

(80) "La Democracia en América". Tocqueville.

ciales más simples reclaman una delimitación espacial, un terreno exclusivo, una parte de suelo donde desenvolver sus actividades.- Podrán más tarde surgir, y en la historia han surgido, organizaciones más elevadas de tipo del Poder Político Estatal o análogo, pero habrán de respetar esa íntima relación entre sangre y suelo, entre familia y territorio". (81)

"Son los Municipios entidades naturales, que encuadran la existencia del hombre desde su nacimiento como ser histórico, la personalidad de tales entidades es una realidad sociológica, una afirmación jusnaturalista imposible de suprimir ni de desconocer". (82)

"Consecuencia inmediata de la sociabilidad natural del hombre es la formación de comunidades humanas naturales de carácter territorial o institucional y de ámbito cada vez más amplio a medida que por la incesante perfectibilidad del hombre aumenta progresivamente la amplitud y complejidad de los fines humanos naturales a cuya satisfacción responden aquéllas". (83)

"El Municipio, como todos los cuerpos sociales básicos es previo y sustantivo al Estado". (84)

Por su parte la Escuela Legalista considera al Municipio como una entidad creada por el Estado, quien decreta su existencia jurídica, le da nacimiento, asegura su supervivencia, genera sus fines y mediante la ley le confiere atribuciones, mismas que pueden serle ampliadas, reducidas y aún suprimidas.

El comienzo y el fin del municipio se encuentra sólo en la -

(81) "Municipio y organización política". Francisco Elías de Tejada. Speiro, S. A. Madrid 1971.

(82) Op. cit. págs. 36 y 41.

(83) "El Municipio como continuidad en el tiempo". Juan Casanas - Balcells. Speiro Madrid 1971. pág. 59.

(84) "Municipio y Organización Jurídica". Francisco Puy.

ley prescindiendo de los factores geográficos y sociológicos- que podrán o no ser considerados por el legislador.

Existe una tercera postura la Edéctica que considera a la agrupación humana como un hecho social y al Municipio propiamente dicho como una Institución Jurídica.

"Los hombres constituyen grupos sociales con localizaciones geográficas distintas, pero sólo el Estado puede acordar su personalidad y revestir con carácter de Municipio a cada uno de esos grupos sociales".

"El Municipio es creación del instinto social, pero el hombre supera los límites de la comunidad natural, crea normas sociales elementales, nace la jerarquía y surge un principio de comunidad social y política que una vez que se integra el Estado recibe una forma jurídica como un acto, no de creación natural sino de reconocimiento legal".

En nuestra personal opinión consideramos que para poder analizar y comprender con objetividad el origen y la naturaleza del municipio como Institución socio-política es necesario comprender la naturaleza social del hombre, que nace, crece y se desarrolla en una comunidad humana, comunidad que debe asegurar el cumplimiento del fin de cada individuo en sus relaciones con los demás, dentro del marco de una vida en común armonizadora del bien y de la existencia jurídica de cada cual con los otros, de manera tal que exista una conexión donde queden efectivamente asegurados los cumplimientos de los fines concretos individuales y sociales.

El Municipio constituye una estructura natural que da proyección política y social al hombre, desarrolla una función socio-política que permite a las comunidades humanas participar en la gestión política y les otorga la posibilidad de

encauzamiento de la voluntad popular y de la opinión pública a efecto de rectificación y de progreso político.

"El Municipio es un efecto de la sociabilidad como TENDENCIA A INSTITUCIONALIZAR las relaciones sociales, se produce mediata agrupación natural y como consecuencia inmediata UNIDAD-SOCIOPOLITICA FUNCIONAL, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local."
(85)

El Municipio es fuente de Expresión de la voluntad popular, escuela y ejercicio de una auténtica democracia y por ende atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos.

B.- MUNICIPIO: FUERZA ORGANICA CELULAR DEL ESTADO.

Es menester ahora, despejar una serie de interrogantes de vital trascendencia.

¿Cuál es la actitud que debe tomar el Estado como ENTIDAD JURIDICO-POLITICA TOTAL en relación al Municipio como su COMPONENTE CELULAR ORGANICO?

¿Qué significan para el Estado en lo singular y en lo plural las Instituciones Municipales?

¿Cómo podrá el Estado proporcionar la vitalidad necesaria para un auténtico desarrollo Municipal?

"Es frecuente ver la literatura municipalista dividida en dos ejércitos activamente enfrentados; encontramos así por una parte, partidarios del Estado, que piensan que el Municipio es una organización social pasada, sustituida por el Estado y por

eso reductible a minúsculo apéndice de su mecanismo. Es la - proposición del Absolutismo, del centralismo, del totalitaris- mo, del Estatismo, etc. y encontramos partidarios del Municipi- pio que piensan que el Estado es una manifestación patológica del organismo social, que debe ser extirpada como una superes- tructura arbitraria e inicua, devolviendo al Municipio el pro- tagonismo de única configuración social necesaria y suficien- te. Es la posición del Anarquismo, del ruralismo, del separa- tismo, del localismo, etc." (86)

En realidad ambas posiciones son extremistas y erróneas, ya que el municipio no es una sociedad perfecta, en el senti- do de que no posee en si mismo todos los medios necesarios pa- ra la realización de su fin, y por otra parte destruir al Es- tado es tan absurdo como hacer de él la única comunidad. El- Estado es una Unidad Orgánica organizadora de todas sus célu- las y entidades componentes.

La sociedad actual no podría subsistir sin el Estado, si no sufriendo gravísimos perjuicios, igualmente no podría sub- sistir sin el municipio sino condenándose a la muerte lenta.

"El Municipio y el Estado son ambas Instituciones social- mente necesarias que deben afirmarse en cooperación y armo- nía, por ello resulta indispensable asignar al municipio las- competencias que les corresponden y al Estado las que le per- tenecen." (87)

La ley primera y fundamental de todas las leyes a la so- ciedad relativas, ha de ser el respeto de su espontánea es- - tructura, es decir, la perfecta adaptación del orden jurídico al orden natural de la sociedad.

(87) "El Crecimiento del Poder, en su Eso que llaman Estado". Rafael Gamba. Ediciones Montejura. Madrid 1958. pág. - 139 y sigs.

El Estado debe ser ante todo un armonizador del Orden Social que asegure en lo político la unidad y que salve, potencie y lleve a su perfección la multiplicidad de los estamentos de la sociedad, de las instituciones históricas y autonómicas que constituyen un verdadero tejido orgánico en el que cada célula DESARROLLA funciones específicas en todos los órdenes de la vida social.

"En la medida en que la Comunidad Municipal realiza sus potencialidades, se incrementa la capacidad de los Estados y con ella la de la Federación, para afrontar los graves problemas de nuestra época". (88)

Es imprescindible afirmar el principio de unidad en la vida política, trascendente a la multitud y pluralidad humanas ya que solamente así puede la pluralidad tener sentido jerarquizado y ordenado. La vigencia de este principio ha posibilitado la vida de la pluralidad de los organismos municipales.

La vida social no es uniforme sino multiforme, la existencia de los Municipios es una manifestación palpable del pluralismo social en el que definitivamente se asientan las comunidades políticas.

Lo que es interesante destacar aquí es cómo la vida social no puede reducirse al Estado, ni a un excluyente diálogo entre el individuo y el Estado, porque entre ambos circula una vida rica precisamente la vida de los Municipios.

Los Municipios son instancias de perfeccionamiento individual y social limitadas, pero constituyen núcleos de rela-

(88) Dr. José Chanes Nieto. "La Reforma Administrativa Municipal". Revista "Desarrollo Municipal". Organó del Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A. C. No. 1. Pág. 8.

ción social más inmediata, más directa, son instrumentos insoslayables de la estructuración y coordinación social, en ellos la sociabilidad se realiza de un modo más reflexivo.

Los Municipios desarrollan una función sociopolítica en la participación cívica y en la gestión política propiamente dicha y constituyen una estructura natural de la proyección social de la existencia humana.

"En cuanto a la competencia Municipal, si bien es cierto que circunstancias históricas y factores políticos e incluso por necesidades de desarrollo la Federación tuvo que asumir algunas acciones, ahora resulta necesario que éstas sean devueltas a los Estados y por parte de los Estados también sean devueltas a los municipios." (89)

Toda actividad del Estado política o económica debe estar sometida a la realización permanente del bien común, es decir de las condiciones externas necesarias al conjunto de los ciudadanos para el desarrollo de su vida material intelectual, en cuanto no sean suficientes la capacidad y las energías de la Institución Municipal.

"La función plena de influir en el Poder Público, creándolo, modificándolo, interviniendo en su renovación y sucesivamente decidiendo a través de sus representantes, la órbita de atribuciones que va a tener ese poder público que en nuestra Constitución no hay que olvidar tiene tres niveles, tiene tres órganos fundamentales, considerados globalmente y en su conjunto; el nivel federal, el estatal y el municipal, los tres son partes del Estado Mexicano. (90)

(89) Idem, pág. 10.

"Bien se ha dicho que el municipio "no es mero integrante de la organización de los Estados, sino que ha gozado siempre de una relevante individualidad propia merecedora de un estudio y tratamiento particularizado." (90)

La intervención Estatal en lo Municipal debe de tener carácter subsidiario, complementario y de ayuda y permitir al Municipio resolver aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, con lo cual se logrará un desarrollo más firme y más eficaz en todo aquello que es de su exclusiva competencia.

"Si bien el Municipio es indudablemente una forma de descentralización, débese ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar pero que al Estado democrático, sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura. (91)

(90) Lic. Juan Pérez Abreu. "Perspectivas del Municipio Actual". Revista cit. pág. 17.

(91) Tena Ramírez, "Derecho... cit. pág. 151.

CAPITULO II

- 1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA FUNCION ADMINISTRATIVA.
- 2.- CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION.
- 3.- EL DERECHO MUNICIPAL.
- 4.- LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL
- 5.- LA HACIENDA MUNICIPAL Y LA SITUACION FISCAL DEL MUNICIPIO.

1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

El Desarrollo de la Administración Pública depende cada vez más de la intervención de gran diversidad de organizaciones de una complejidad cada vez mayor en su conjunto. (92)

La Administración Pública constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del Estado, que en la esfera Administrativa, está formada por un conjunto de unidades entre las que se divide la competencia propia de la Administración, integrando así los órganos administrativos, pero los titulares de dichos órganos, son personas físicas, es decir Hombres, a quienes se encomienda el cuidado y la gestión de los intereses públicos en orden a la realización del Bien Común. De ahí la importancia y la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, ya sea como autoridades con facultades de decisión y ejecución o como órganos = auxiliares en la preparación técnica o asesoría.

Hemos de considerar, como lo hace el tratadista Antonio García Valencia, que el factor más importante de la Administración Pública no está constituido por las estructuras, sino por los hombres, ya que la verdadera Administración se hace con hombres, para hombres y por hombres; el valor y la eficiencia de los servicios públicos depende principalmente en todos los campos de la Capacidad técnica y de la competencia profesional de los empleados públicos; el factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas. (93)

(92) PAUL H. APPLEBY "Policy and Administration" citado por Roscoe C. Martín. "Administración Pública" México 1965.

(93) "Las Relaciones Humanas y la Administración Pública Mexicana". Porrúa 1951.

Desde el punto de vista formal la Administración Pública dentro del Sistema Constitucional se identifica con uno de -- los Poderes en los que se halla depositada la Soberanía del - Estado; el Poder Ejecutivo, organismo público dotado de la -- competencia y los medios necesarios para la satisfacción de - las necesidades generales, cuya titularidad reside directamente en el Presidente de la República, quien en los términos -- del Artículo 69 Constitucional, debe rendir un informe en la - Apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, en el que manifieste el Estado que guarda la Administración - Pública del país.

La Administración Pública Federal se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados; desconcentrados y por excepción descentralizados, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, realizar las tareas sociales permanentes y eficaces que la Constitución y -- las leyes administrativas señalan al Estado. La Administración Pública es la aplicación detallada y sistemática del Derecho Público. Cada aplicación especial, particular de la Ley General, es un acto de Administración.

En nuestro Sistema Constitucional, la Administración Pública constituye una estructura política formada por un complejo orgánico descompuesto en una serie de entes públicos menores, encuadrados en el poder ejecutivo.

Corresponde a la Administración Pública llevar a cabo -- concreta, continua y espontáneamente la ejecución de las leyes administrativas, por medio de una organización adecuada y con una actividad cada vez más intensa.

Administrar públicamente, significa servir, obrar para - el cuidado, para la gestión de los intereses ajenos, la acti-

vidad de los órganos del gobierno se encamina al logro de los fines del Estado en la consecución del Bien Común.

La Administración Pública desenvuelve su actividad en varias importantes administraciones; la Federal, la de las Entidades Federativas y la Administración Pública Municipal.

El Profesor Escoube señala como elementos de la Administración Pública para lograr su finalidad: las Estructuras u órganos, que deben de ser los suficientes para la realización de los fines públicos; los procedimientos administrativos o normas jurídicas administrativas a las que se deben ajustar las actividades de la administración pública; las instalaciones materiales y equipos, utilizando procedimientos mecánico-científicos que simplifican las labores de la Administración y hacen más eficiente el servicio y finalmente el factor humano que es el más importante. (94)

La Doctrina Administrativa reconoce diversos objetivos esenciales de la Administración Pública referidos a: la Función Técnica de las Entidades Públicas, que se traduce en estructuras gubernamentales adecuadas; la determinación del comportamiento de los agentes de la administración; el presupuesto como programa de la administración; la integración y actuación de gobernantes y gobernados como un todo orgánico en el cumplimiento de su función social y precisar la importancia de los administradores en relación a su cargo como titulares de los órganos públicos.

El Profesor Gournay en su obra L'Administration, reconoce cuatro categorías de funciones en la Administración Pública: Las Funciones de Soberanía; las Funciones Económicas, --

(94) Citado por Serra Rojas "Derecho Administrativo", Doctrina Legislación y Jurisprudencia. Quinta Edición. México 1972.

las Sociales y las Educativas y Culturales.

La Administración Pública es un verdadero arte, que reúne un importante conjunto de talentos, especialmente dotados en pro de la realización de los fines del poder público en -- forma concreta y en estrecha relación con la vida social, utilizando para ello medios jurídicos, técnicos y materiales.

En síntesis la administración se ocupa de: fijar metas, - definir políticas, planificar, tomar decisiones, organizar, - contratar y capacitar personal, fijar presupuestos, dirigir, - coordinar, abastecer de necesidades materiales, supervisar y - controlar.

"La administración pública es un proceso mediante el - - cual se definen objetivos, se formulan planes y políticas, se crean y administran instituciones, se movilizan energías huma - nas, se utilizan recursos y se llevan a cabo cambios necesari - os; todo este proceso va ligado a la acción política."(95)

Muchos autores coinciden en que la Administración Pública es un conocimiento político definido, es una determinación de políticas, pero no es una determinación autónoma, exclusiva ni aislada de políticas es una determinación de políticas en un terreno en el que contienden fuerzas poderosas engendradas por la sociedad dentro de ella misma.

"La Administración Pública es un proceso político fundamental por medio del cual el pueblo lleva a cabo y controla - la función de gobernar". (96)

El Maestro Serra Rojas afirma que la administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fi--

(95) Donald C. Stone, "Administración Pública y Construcción - de Naciones". Recopilación de Roscoe C.M. México 1965.
(96) PAUL H. APPLEBY, Op. Cit. Pág. 170.

nes. "Administrar es servir, es proveer por medio de los ser vicios públicos o de los servicios administrativos a los inte reses de una sociedad". Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el poder ejecutivo realiza la importante función de administrar. (97)

El objetivo de el derecho administrativo es la adminis tración pública; ésta constituye el instrumento básico de la acci ón del Estado. El orden, la coordinación y unidad del Es tado sólo se logra por la acción eficaz de la administra ción pública.

Sí bien es importante que los órganos de la administra ción pública sean adecuados y funcionales en estricto sentido; es más importante que sus titulares sean personas idóneas, que tengan verdadera vocación política y administrativa, capacita ción técnica al nivel de sus funciones y conciencia clara de su responsabilidad como administradores de los intereses del bien común.

La solución a muchos problemas del estado moderno es pre cisamente una administra ción pública técnicamente eficiente, éti camente encauzada y apoyada en los principios filosófico- pol íticos de la auténtica justicia social.

LA FUNCION ADMINISTRATIVA

"El Poder del Estado, unitario y coactivo, desenvuelve - su actividad por medio de las funciones del mismo. La compe tencia, atribuciones o cometidos, constituyen la forma de - - ejercicio de las funciones. Las funciones del Estado compre nden la función legislativa que tiene como acto básico la ley;

(97) Op. cit. pág. 498.

a la función administrativa a la que le corresponde la decisión administrativa; y a la función jurisdiccional, la sentencia". (98)

La actividad del estado comprende un conjunto de actos materiales y jurídicos y operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga como medios para alcanzar sus propios fines.

"El concepto de atribución, comprende el contenido de la actividad del Estado; lo que el Estado puede y debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de ejercicio de las atribuciones." (99)

La actividad administrativa es encauzada por el Derecho Administrativo como conjunto de estructuras, principios doctrinales y normas que regulan las actividades de la Administración Pública, su organización y funcionamiento y el control de la cosa pública, sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.

El Poder Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa que se resuelve en un conjunto de actos administrativos de connotación y alcances jurídicos muy variados.

Kelsen define a la función administrativa como la función que tiene a su cargo el concretar la Ley, el particularizarla para que de ese modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado, para Kelsen la función administrativa es siempre creadora de Derecho y de manera absolutamente comparable a la función legislativa.

(98) ANDRES SERRA ROJAS, Op. Cit. Págs. 143 y sig.

(99) GABINO FRAGA "Derecho Administrativo", Porrúa, México - 1973, 15a. Edición.

Maurice Haurior analiza a la función administrativa en relación a la finalidad que persigue; sosteniendo que tiene por objeto manejar asuntos corrientes del público en lo que atañe a la -- ejecución de las leyes de Derecho Público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por los medios de policía y por la Organización de los Servicios Públicos, en los límites de los fines del Poder Político que ha asumido la Empresa de la gestión administrativa.

Cabe señalar como lo apunta el maestro Fraga, que Haurior -- confunde atribución con función. (100)

Otto Mayer, también postula la idea de finalidad al afirmar que "La Administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico" (101)

Jellinek sostiene que "las funciones materiales del Estado resultan de la relación existente entre la actividad del Estado y sus fines propios. En razón del fin jurídico del Estado, una -- parte de su actividad tiende al establecimiento y a la protección del Derecho; esta actividad del Estado se separa de las otras funciones que tiene por objeto afirmar la fuerza del Estado y favorecer la civilización; y agrega, "la administración realiza tareas concretas obedeciendo al impulso dado por las reglas jurídicas".- (102)

Zanobini considera a la función administrativa como "la actividad práctica del Estado para cuidar de modo inmediato los intereses públicos que asume en los fines propios". (103)

Berthelmy afirma que el Estado al realizar la función admi--

(100) Op. Cit. pags. 11 y sigs.

(101) Idem, pág. 53.

(102) Idem, pág. 54.

(103) Citado por Serra Rojas, op. cit. pág. 149.

nistrativa, persigue ejecutar la ley; siendo esta actividad propia del Poder Ejecutivo. (104)

Laband hace referencia a la acción, a la voluntad y al pensamiento del estado, al sostener que "la administración pública es la acción del Estado, contraponiéndola con la legislación que es la voluntad y la jurisdicción que es el pensamiento del Estado.

Duguit, distinguiendo el acto subjetivo de acto condición en el sentido de que el primero crea una situación jurídica concreta y el segundo condiciona la aplicación de la Ley al caso particular, conforme a la teoría realista del derecho, señala que "el acto regla forma el contenido de la función legislativa; el acto-subjetivo y el acto condición de la función administrativa; la función jurisdiccional se distingue por la naturaleza compleja del acto en que se exterioriza.

Existe también el criterio de que la función administrativa es caracterizada como una función de naturaleza jurídica que se distingue de las otras por los efectos de Derecho que con sus actos produce.

Desde el punto de vista formal u orgánico, se considera a la función administrativa como la actividad que el Estado realiza -- por medio del Poder Ejecutivo, entendiendo este último como el -- conjunto de órganos a los que se encomienda la función administrativa.

Fraga define a la función administrativa como la actividad -- que el estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

(104) Citado por Fraga, Op. cit. pág. 17.

Conforme a los criterios expuestos al respecto por el maestro Serra Rojas en su Tratado de Ciencia Política y en su libro - Derecho Administrativo, podemos concluir que la función administrativa está asignada típicamente al poder ejecutivo tanto en la doctrina como en la legislación; que cuando el estado actúa es su jeto de la relación sobre la que se incide y que por lo tanto es parte interesada, que por excepción y en forma limitada los otros poderes pueden realizar actos administrativos desde el punto de vista material. (105)

La función administrativa es una función del estado subordinada a la Ley; que crea una situación de derecho subjetivo, fija sus condiciones y límites y puede incluso revocarse, no supone un conflicto preexistente ni resuelve controversias, implica la realización de todos los actos materiales como antecedente del acto-jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la Ley.

La función administrativa implica entre otras actividades el planear, organizar, dirigir, aleccionar al personal, coordinar, - hacer presupuestos, etc.

La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de necesidades de interés público, se realiza por medio de los poderes de policía del estado, sin los cuales carecería de facticidad el orden jurídico administrativo.

(105) ANDRES SERRA ROJAS "Ciencia Política", Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas". Tomo I. Instituto Mexicano de Cultura, México, 1971.

2.- CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

El Estado Moderno se desenvuelve en formas cada vez más complejas ante la apremiante satisfacción de las necesidades colectivas y los grandes problemas sociales que lo rodean. Desde el punto de vista jurídico, demanda la organización de estructuras o formas que coordinen unidad y eficacia al conjunto de las numerosas instituciones y organismos públicos que se reparten o distribuyen la competencia total del poder público.

Si bien las formas de organización política se refieren a las formas de estado como totalidad del orden jurídico, las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto parcial de su actividad o sea a la actividad de los órganos del poder ejecutivo; con las primeras se establecen las instituciones políticas fundamentales; mediante las segundas se encauza la ejecución de las leyes administrativas.

El estado federal es una institución política fundamental -- que se caracteriza por una descentralización política de forma especial y se compone de entidades jurídico-políticas denominadas estados miembros que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores.

Nuestro estado federal, al que alude el Artículo 40 de la Constitución, está organizado en sus elementos básicos, en el conjunto de leyes vigentes, constitucionales y ordinarias que regulan la creación, el desenvolvimiento y el desarrollo de las instituciones públicas de la Nación, de tal manera que se asegure el eficaz desempeño de las funciones que se le han encomendado.

Como apuntamos en las notas precedentes, la Administración -

Pública se encamina a la ejecución de las leyes, en la organización y atención de los servicios públicos y de los fines que se dirigen a la satisfacción de las necesidades colectivas; en la vida administrativa domina el principio de Legalidad.

Es tarea de la administración pública organizar los cuadros generales de la misma, con los que en forma regular se cumplan los fines públicos. El Derecho Administrativo regula en forma pormenorizada, la organización y actividad de los entes que forman la Administración Pública.

La organización administrativa se presenta básicamente bajo dos tipos fundamentales: El régimen de centralización y el régimen de descentralización.

En el régimen de centralización administrativa se establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos del poder central, colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo o relación jerárquica, bajo los diferentes puntos de vista de nombramientos, ejercicio de sus funciones, tutela jurídica, manteniendo la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman.

La unidad y coordinación de la organización administrativa centralizada se logra mediante un sistema de controles y vigilancia de el poder central sobre sus órganos inferiores. La relación jurídica de jerarquía consiste precisamente en poder otorgar aprobación previa a los actos de los órganos inferiores, darles el visto bueno o conformidad, suspenderlos, anularlos o reformarlos.

"El poder jerárquico es un régimen administrativo por medio del cual el poder central, vigila y controla los actos de los fun

cionarios y empleados del Estado, que le están subordinados y coordinados y mantiene la unidad entre los diversos órganos centralizados, obligados a obedecer las órdenes de los órganos superiores". (106)

Las facultades de mando y decisión se concentran en el poder ejecutivo. La fuerza pública se concentra en los órganos superiores de la administración, principalmente en el Presidente de la República, titular del poder central, que asume el poder del Estado en su esfera de competencia.

La complejidad de la organización centralizada requiere además de la concentración de la competencia técnica, que es fundamental en el Estado Moderno, que demanda el empleo de elementos humanos especialistas, preparados técnicamente y moralmente capacitados.

La relación jerárquica implica poderes de los órganos superiores sobre los inferiores; el poder de mando, característica su prema del poder público, consiste en la facultad de los órganos superiores de dar órdenes e instrucciones a los inferiores; el poder de vigilancia se reduce a la rendición de cuentas, practicar inspecciones o investigaciones sobre el funcionamiento regular de los inferiores; la facultad de nombramiento consiste en la designación de los titulares de los órganos subordinados; el poder disciplinario es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la administración pública; la facultad de revisión, permite a la autoridad superior, revisar, aprobar y obligar a los inferiores a subordinarse a la Ley y por último, la facultad para resolver conflictos de competencia, permite a la autoridad superior delimitar los campos de acción de los órganos

(106) JOSE GASCON MARTIN. "Tratado de Derecho Administrativo". - 1955 Citado por Serra Rojas, Op. cit. pág. 504.

administrativos.

El régimen de centralización administrativa constituye la forma principal de la organización administrativa de México; forma característica del poder ejecutivo federal, en cuanto a su organización, cuyo titular, el Presidente de la República, como Jefe de la administración pública federal, ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, siendo a la vez órgano político y órgano administrativo y por lo tanto órgano ejecutivo que cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en la esfera administrativa.

Uno de los fundamentos constitucionales del régimen de centralización lo encontramos en el Artículo 90, que previene: "Para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría"...; el artículo 92 nos habla de otra categoría de organismos, los Departamentos Administrativos y el 89, fracciones II a V, previene la existencia de otros elementos que auxilian al Jefe del Ejecutivo.

En nuestro régimen presidencial, los secretarios de estado constituyen el auxiliar más inmediato del presidente y tienen la facultad constitucional de refrendar los actos de éste, es decir, de dar eficacia y autenticación a los reglamentos, decretos y órdenes del presidente de la república, así mismo tienen la obligación de dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos.

Las Secretarías y los Departamentos de Estado son organismos centralizados que forman parte prominente del Poder Ejecutivo Federal pero mientras las primeras realizan funciones político-administrativas, los segundos son organismos estrictamente administrativos.

Los problemas que suscita la rígida centralización han hecho necesaria la dotación de una útil libertad de movimiento y responsabilidad a ciertos organismos administrativos.

Al multiplicarse órganos y facultades, las relaciones se complican y van originando problemas insospechados, la mayor parte de atención urgente, por ello la administración tiene que adaptarse a las exigencias del interés general.

El creciente intervencionismo de Estado y el acelerado ritmo de la reforma administrativa, entre otros factores, han obligado al poder público a un desplazamiento o desprendimiento de facultades o poderes a los propios órganos centralizados.

Esta es la forma de organización administrativa llamada Desconcentración Administrativa que consiste en la transferencia a un órgano inferior de una competencia, o un poder de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación.

A diferencia de la Descentralización Administrativa en la que se crean personas morales, en la desconcentración no se crean personas morales, sino que a un órgano se le asigna determinada competencia, pero a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

"La Desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios". (107)

Al desconcentrarse un órgano determinado, adquiere una limitada y precaria libertad, restringida y condicionada, pues no se

(107) Serra Rojas, op. cit. págs. 510 y 511.

desliga ni destruye la relación jerárquica.

Juan Luis de la Vallina Velarde define a la desconcentración como el "Principio jurídico de organización administrativa, en -- virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa pero sin ocupar la cúspide de la misma". - (108)

La Desconcentración administrativa se reduce a determinadas materias administrativas, precisamente en la órbita del poder ejecutivo federal; se sitúa dentro de la centralización administrativa, mantiene en forma atenuada la relación jerárquica; no goza de autonomía económica y se justifica por su autonomía técnica.

Desconcentrar es sólo un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, pero los órganos superiores conservan íntegramente sus facultades de control, revisión y demás poderes.

En nuestro sistema administrativo la desconcentración administrativa ha revestido diversas formas, entre ellas las instituciones, las juntas, los institutos, los comités, los patronatos, las uniones y las comisiones, por ejemplo la Lotería Nacional, -- las juntas de gobierno de los organismos y empresas del Estado, - el Instituto Politécnico Nacional, el Consejo de Bellas Artes, el Comité de Lucha contra la Tuberculosis, la Unión de Permisarios, la Comisión Nacional Bancaria, etc.

Existe otra forma de organización administrativa que reviste una particular importancia en este trabajo, se trata de la descentralización administrativa.

(108) Idem, op. cit. pág. 512.

La Descentralización Administrativa es un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de Derecho Público para administrar sus negocios y realizar fines específicos del Estado sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo.

Es característica esencial de la Descentralización la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados, aunque es importante añadir que esta característica no es exclusiva de los mismos, a ellos se les confía la realización de algunas actividades administrativas guardando con el Poder Central una relación que no es la de Jerarquía.

El Patrimonio de un organismo descentralizado se constituye para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general; el Estado procura asegurarle su Autonomía Orgánica y su Autonomía Financiera, dándole los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y la eficacia de su desarrollo.

La autoridad central transfiere al órgano descentralizado una competencia limitada para mantener su autonomía orgánica, dotándolo de un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se le encomiendan.

El organismo descentralizado también goza de autonomía técnica en el sentido de que éste, no está sometido a las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

En cuanto a las facultades en el régimen de Descentralización, el poder de nombramiento en algunas ocasiones se encuentra limitado y en otras se halla suprimido o substituído por el siste

ma de elección; por lo que hace al poder de mando desaparece generalmente por completo, los funcionarios descentralizados pueden seguir su propia discreción si así lo permite la Ley; el poder disciplinario no existe como medio que la administración pueda emplear en contra de las autoridades descentralizadas; subsiste el poder de vigilancia, como facultad de la autoridad central, indispensable para conservar la unidad del poder.

La descentralización administrativa se ha propuesto tres objetivos distintos; por una parte, ante la necesidad de hacer realidad la forma democrática de gobierno establecida en la Constitución, y ante la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de los intereses locales, el Estado constituye autoridades administrativas, cuyos titulares se eligen en forma popular y directa por los mismos individuos cuyos intereses se verán comprometidos con la acción de tales autoridades. Nos referimos desde luego a la Descentralización por región, que analizaremos en forma minuciosa con posterioridad.

En otros casos la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración pública, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios centralizados para encomendarlos a elementos con preparación adecuada y encuadrados en organismos funcionales y especializados, ésta es la Descentralización por servicio.

Analizaremos los aspectos fundamentales de la descentralización por servicio, para luego estudiar detalladamente la descentralización por región.

"La Descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante el cual se crea un régimen jurídico de una persona de Derecho Público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas -

actividades de interés general por medio de un procedimiento técnico". (109)

- Los organismos descentralizados por servicio realizan fines-estatales específicos pero no tienen el carácter de autoridad, -- por lo tanto el juicio de amparo contra estos organismos es improcedente.

La Creación de las Instituciones Descentralizadas por servicio debe hacerse siempre por el Estado y por medio de una Ley expedida por el Congreso de la Unión o bien por decreto del Ejecutivo Federal en los términos del Artículo 2o. de la Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La Descentralización Administrativa por servicio implica el manejo del servicio público de orden técnico, de un Estatuto Legal, disponer de los funcionarios técnicos idóneos, un presupuesto que permita la autosuficiencia del servicio y el ejercicio de la Tutela Administrativa por medio del control y revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado.

La Ley que expide el Poder Legislativo o el Decreto Administrativo, crea una persona jurídica de Derecho Público a la que se encomiendan fines de interés general, o la atención de un servicio público determinado. Dicha Ley debe regular la estructura y el funcionamiento de la entidad descentralizada, precisando sus fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con el personal, relaciones con el servicio y demás actividades propias de su organización.

El Estado debe señalar cuáles son las relaciones o vinculaciones entre la Institución y el Poder Central.

(109) BUTTGENBACH, "Derecho Administrativo". Pág. 86; 1954, citado por Serra Rojas, op. cit.

El Gobierno Federal ejerce el control sobre los organismos descentralizados a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a excepción de las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y las Instituciones Docentes y Culturales, conforme a lo dispuesto por el Art. 10. de la Ley para el Control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Vistas las generalidades de la Descentralización por servicio entremos ahora al tema de nuestro particular interés que es la descentralización administrativa territorial o descentralización por región.

La descentralización administrativa regional es una forma de organización administrativa descentralizada que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio y un régimen jurídico establecido en el Artículo 115 Constitucional y reglamentada por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estados y que atiende a las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial". (110)

La descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y por lo mismo una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden, se apoya en una base geográfica y por lo tanto delimita los servicios propios de una circunscripción territorial determinada, teniendo los suficientes elementos para conocer con detalle las necesidades de tal localidad.

(110) Serra Rojas, Derecho cit. pág. 585.

"La descentralización territorial, organiza una Entidad Autónoma, hasta cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial, que implica: un núcleo de población agrupado en familias; una porción determinada de territorio nacional y determinadas necesidades colectivas, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y de la entidad federativa."

En el Municipio mexicano se concreta la descentralización -- por región que es predominantemente una forma mixta de descentralización política y administrativa, atendiendo al texto constitucional vigente: los Estados adoptarán para su régimen interior = la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el municipio libre..."

Pero el Municipio no constituye una unidad Soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentre al lado de los poderes establecidos por la Constitución; desde el punto de vista administrativo el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

"El Municipio no sólo es una forma de descentralización administrativa que favorezca la prestación de los servicios públicos correspondientes a un área geográfica determinada; fundamentalmente, es parte de la estructura del Estado que participa directamente del ejercicio del poder público, es la base de nuestra organización político-administrativa, la célula más cercana a la familia, que propicia la participación ciudadana en los asuntos públicos y fomenta los principios democráticos."

La Descentralización Administrativa Regional tiende a la - -

creación de Centros de Administración Pública Autónomos, donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción y donde estos agentes forman agencias colectivas o asambleas participantes en el Poder Ejecutivo.

El Municipio constituye un fuerte contrapeso a la Centralización Política y Administrativa, tiende a restituir a la Nación los órganos de la Administración Local mediante la creación de centros administrativos autónomos bajo un régimen jurídico especial.

García Oviedo considera al Municipio como el Organismo Infra-Estatal más interesante y lo define como una comunidad de personas preferentemente de familias situadas en el mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por la relación de vecindad.

En mi concepto, la política de descentralización debe desarrollarse mediante una revisión profunda de las relaciones administrativas entre la Federación, los Estados y los Municipios, estudiando las normas constitucionales que determinarán la esfera de su competencia a efecto de lograr que los Municipios realicen cada vez mayor número de actividades pertenecientes a su jurisdicción pública, rescatando aquéllas que por su incapacidad económica vienen supliendo los otros niveles y pugnando por el manejo directo de los programas y funciones que en estricto sentido tienen el carácter de municipales.

Hemos mencionado ya en el Capítulo precedente lo relativo a las Teorías sobre el origen del Municipio como institución natural, pero en cuanto a su reconocimiento jurídico podemos afirmar que "es el Estado quien proporciona a la colectividad ciertas prerrogativas de orden público. Es al Estado al que corresponde como Entidad Jurídica total el dar fisonomía especial al Municipi--

pio". (111)

Nuestra legislación se ha inspirado en las ideas de la Doctrina Clásica en relación al criterio de legalidad en cuanto a la existencia jurídica y a las bases constitucionales del Municipio.

Si bien el Municipio se gobierna a sí mismo, la Ley que crea a los organismos municipales y los dota de competencia no es la Ley que se dan a sí mismos los habitantes del Municipio, sino que la expide para todos los Municipios la Legislatura del Estado. - La Descentralización Municipal por tanto excluye la posibilidad de otorgarse su propia Ley.

(111) Gabino Fraga, Derecho... cit. pág. 206.

3.- EL DERECHO MUNICIPAL.

En la mayoría de los países latinoamericanos y en la Europa Occidental, ha sido preocupación especial el estudio del Gobierno Local, la forma jurídica que éste debe revestir, los problemas de la participación popular en la adopción de decisiones, las relaciones que ligan a los municipios con el Estado o la Provincia y el Poder Central, los sistemas que conduzcan a una mayor agilidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos municipales, la grave problemática de las finanzas municipales, la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso, los problemas básicos de estructura y administración, el desarrollo de las funciones municipales, la -- preparación técnica de las autoridades locales, la ayuda intermunicipal, que en algunas entidades de nuestro país ha tomado la de nominación de "Desarrollo Regional Municipal" y en los Estados -- Unidos de Norteamérica la de "Corporaciones Municipales" o "Subdi visiones Territoriales de Desarrollo".

Esta creciente preocupación se inicia en Latinoamérica desde principios de este siglo, por ejemplo, en la Universidad de La Ha bana, en Cuba, ya en 1906 existía la Cátedra de "Gobierno Municipi pal", impartida como una Disciplina Especial y de la que surgie-- ron renombradas figuras del municipalismo latinoamericano como el ilustre tratadista Adriano G. Carmona Romay, que en los años cin cuenta impartió en la citada Universidad la cátedra de Derecho Mu nicipal.

En Argentina, Rafael Bielsa y Alcides Greca han encabezado - el Movimiento Municipalista, aportando a la literatura municipal valiosos principios, en numerosos artículos, conferencias y obras tales como "Principios de Régimen Municipal" y "Derecho y Ciencia de la Administración Municipal"; también han destacado por su - - preocupación por el desarrollo del gobierno local, los tratadis--

tas argentinos Villegas Basavilbaso, José Manuel Estrada y Juan B. Alverdi.

La historia administrativa del Brasil ha tenido como punto de partida al municipio, al que se considera un imperativo de orden geográfico y político. El despertar de la conciencia municipal ha llegado hasta la Legislatura, en donde muy recientemente se ha otorgado al municipio brasileño, prerrogativas especiales en materia fiscal, ampliando considerablemente sus condiciones hacendarias y por tanto su grado de autonomía financiera. Los profesores Deolindo Amorin, Hely López Meirelles, Francisco Machado Villa, Levi Carneiro e Ives Orlando Tito de Oliveira, han impulsado notablemente el desarrollo del municipalismo brasileño, todos ellos coinciden en que "La Evolución de la vida municipal en el Brasil es el derrotero para la evolución nacional en lo político, en lo social, lo económico y lo administrativo" (112).

España ha sido cuna de grandes exponentes y defensores del Municipalismo, entre ellos podemos mencionar a Fernando Albi, Carlos Ruiz del Castillo, Adolfo Posada, Rafael Gamba, Francisco Elías de Tejada, Michel Creuzet y Francisco Puy. El Derecho Municipal - Español ha influenciado en alto grado a los municipalistas latinoamericanos, en lo que se refiere a sus posturas doctrinales.

Recientemente se han organizado innumerables Congresos por diversas organizaciones tales como la Comisión Panamericana de Cooperación intermunicipal y los congresos iberoamericanos celebrados en Madrid en 1955 y en Lisboa en 1959 en los que destacaron especialmente Alcides Greca y Carlos Mouchet, así como el profesor cubano Carmona Romay, postulando para los municipios potestades tributarias especiales, facultades legislativas y autonomía reconocida por las constituciones nacionales.

Carmona Romay sostiene que en la propia naturaleza del Municipi

(112) DEOLINDO AMORIN. "La Evolución del Municipio en Brasil".1953

pio está comprendida la potestad fiscal, que no es derivada sino-
originaria y afirma que sin autosuficiencia financiera no puede -
haber autonomía y por tanto municipio. (113)

Por su parte Carlos Mouchet, es el abanderado de la potestad
legislativa de los municipios y señala que éstos siendo verdadera-
mente autónomos, poseen facultades legislativas en una esfera de-
privativa competencia, no entendidas dichas facultades en un sen-
tido puramente material, o reglamentario, sino con un alcance -
esencialmente formal", (i), a lo que añade Carmona que dentro de-
la esfera de las leyes municipales sólo están subordinadas sus --
normas a la Constitución y a los acuerdos del Poder Constituyen-
te" (114).

La Unión Internationale des Villes et Povoirs Locaux (U.-
I.V.), con sede en La Haya, ha realizado Congresos que constitu-
yen una positiva aportación al estudio de las cuestiones técnicas
y políticas relacionadas con la administración local. Esta enti-
dad internacional, posee una orientación verdaderamente cientifi-
ca y una gran amplitud geográfica en cuanto a su membresía.

Otra entidad constituida dentro de la órbita política y doc-
trinal del Conseil de l'Europe; es la Conseil des Communes d'Euro-
pe (C.C.E.), que se inició en Ginebra en 1951 y tiene su centro -
directivo instalado en Luxemburgo. Figura en sus estatutos entre
sus fines primordiales el obtener y defender la autonomía comunal;
desarrollar el espíritu europeo en los municipios y colectivida-
des locales, para promover una federación de los estados europeos
basada en la autonomía de esas colectividades y asegurar la parti-
cipación de las mismas en los organismos europeos internacionales.

(113) CARMONA ROMAY, "La Autonomía Financiera", págs. 16 y 19.

(114) CARLOS MOUCHET, "Facultades Legislativas y Reglamentarias-
de los Municipios", págs. 16 y 18.

En octubre de 1953, reunidos en Versalles en una de sus asambleas que ellos denominan "Estados Generales", aprobaron la "Carta de las Libertades Locales" y la Convocatoria Constitutiva del C.C.E., las cuales constituyen la base ideológica del movimiento y que se reduce a garantizar dentro de la Federación Europea las libertades locales que se consideran actualmente amenazadas y a menudo oprimidas. Concretamente se han fijado los siguientes objetivos: Garantía Constitucional de la Autonomía con posibilidades de recurso jurisdiccional ante organismos independientes frente a las extralimitaciones de los poderes centrales; consulta previa a las comunidades interesadas cuando se trate de legislar sobre las mismas, reconocimiento de ingresos propios; subvenciones sin intervención, control administrativo de legitimidad, ejercido por órganos especiales, etc.

El municipalismo internacional se ha propuesto entre otros - objetivos hacer del derecho municipal una disciplina autónoma, a la que se le considere en forma muy particular y profunda, esperando que como resultado de la compenetración científica de la materia se logre dar a la vida local verdadera consistencia mediante la Institucionalización de la Autonomía Municipal en el sentido estricto de la palabra.

Indudablemente que uno de los conceptos jurídico-político -- más debatidos en la terminología municipal internacional es el -- concepto de "Autonomía", por lo que a continuación haremos un análisis de su contenido y alcance, para luego analizar cuál ha sido su aplicación real en algunos países.

En nuestro concepto, el Municipio es una sociedad natural, - intermedia entre la Familia y el Estado y coexiste con estas dos últimas. Considerarlo tan sólo como una creación de la voluntad del Legislador, significa desconocer su verdadera naturaleza y -- los fines propios que debe cumplir.

Como ya lo expresamos anteriormente la concepción jusnaturalista atribuye al Municipio una existencia necesaria y una esfera de competencia propia, en armonía con los fines del Estado. Pero a ese reconocimiento de la existencia y necesidad del municipio, debe seguir la consagración de una APROPIADA FORMA JURIDICA DENTRO DEL ESTADO.

Ciertamente son innumerables los factores que comprenden el contenido de la problemática municipal; existen factores demográficos, tecnológicos, económicos, políticos, administrativos, etc., pero resulta evidente que uno de los más importantes factores es el jurídico.

No podemos concebir al Municipio dentro de la Nación, como totalmente autónomo frente al Estado; debe subordinarse, es lógico, a los fines generales de aquel, pero sin que ésto signifique el aniquilamiento del Municipio.

Está bien que el Estado procure incorporar esas formaciones sociales de carácter espontáneo e histórico que son los Municipios y que trate de acomodarlas en forma reflexiva a sus necesidades y tendencias, pero ello no autoriza a ir más allá de esas necesidades y tendencias.

El progresivo centralismo de los gobiernos generales y ciertos hábitos políticos llevan a prescindir del concurso y voluntad de las entidades menores; encuentra en el municipio una de sus -- víctimas predilectas como obstáculo a superar. Es un aspecto de esa peligrosa tendencia a suprimir o debilitar los organismos intermedios entre el individuo y el Estado, que aseguran al primero esferas básicas de actuación y de libertad.

Sin embargo, es visible, en muchos países la existencia de un movimiento doctrinario y legislativo preocupado por detener la excesiva absorción del Municipio por el Estado, y aún por soste--

ner su restauración hacia formas de mayor plenitud, sin dejar de tener en cuenta las necesidades de la vida contemporánea.-

(115)

Este movimiento municipalista contemporáneo pretende salvaguardar y fortificar las sociedades intermedias entre el individuo y el Estado, procura recuperar el terreno jurídico y político; algo de esa posición preponderante que tuvo la institución municipal en otras épocas.

La aspiración de los municipios a ser reconocidos como núcleos humanos y territoriales que no quieren ser confundidos totalmente con el Estado se manifiesta en el movimiento de intermunicipalidad, especialmente en la americana, a la que no solamente pertenecen países americanos, sino también España, Portugal y ahora Filipinas.

En sus congresos se han formado un conjunto de principios y de pretensiones que luego los municipios tratan de conquistar dentro de sus respectivos países, congresos promovidos por distintas organizaciones tales como la organización interamericana de cooperación intermunicipal, el Instituto Interamericano de Historia Municipal y el Instituto de Estudios de Administración Local.

Las resoluciones y declaraciones de estos congresos han adquirido una particular consistencia y expresión de la voluntad en lo que se refiere a la conquista de una efectiva autonomía municipal, reconocida y garantizada en la constitución del estado nacional, en la que se otorgue al municipio una posición definida dentro del Estado, que no sea una mera dependencia o división administrativa de los órganos nacionales o

(115) Carlos Mouchet. "Tendencias actuales de las Instituciones Municipales en Iberoamérica". revista la Ley, Argentina.

Estatales de Gobierno.

La autonomía municipal no significa únicamente el derecho de los habitantes a elegir sus propias autoridades, principio generalmente admitido, sino también la facultad de establecer la organización político administrativa del municipio y de determinar -- las atribuciones y la esfera de acción del Gobierno Local, en armonía con las atribuciones del gobierno estatal. (116)

A menudo se hace alusión a la autonomía municipal, pero muchas veces se postula en forma imprecisa, mezclando conceptos históricos, políticos y jurídicos, por ejemplo en ocasiones se le -- identifica con gobierno de lo propio y con la elección popular de las autoridades municipales, siendo éstas en realidad expresiones que pueden representar algunos elementos de su autonomía, pero en definitiva no alcanza la plenitud de su sentido.

Bielsa señala: "El signo por el cual se reconoce la autonomía no es la elección de autoridades pues ésta puede existir en -- el régimen de la autarquía- v.gr., en las municipalidades que no son autónomas sino autárquicas- y al paso que es fundamental el -- darse su propia Constitución o sea sus propias normas constitutivas." (117)

Es evidente que son meramente autárquicas o de autonomía relativa aquellas municipalidades que sólo disfrutaban de un régimen-legal, modificable por otra Ley a voluntad de la Legislatura.

Para Rosin, la Autonomía es la facultad que corresponde a -- ciertos entes de darse a sí mismos normas jurídicas de derecho objetivo.

(116) Principio expuesto por Alcides Greca e Ives de Oliveira en 1941 en declaración dada en Bahía, Brasil.

(117) BIELSA, "Principios de Régimen Municipal". 2a. Ed. 1940, - pág. 19.

Forsthoff afirma que autonomía es la capacidad de crear preceptos obligatorios de derecho objetivo. (119)

Zorn, sostiene que la autonomía presupone un poder de derecho público, pero no soberano de modo absoluto, al que compete la facultad de emanar normas jurídicas obligatorias, dentro de los límites establecidos por el poder absolutamente soberano, como derivado de su propio derecho y no de un precepto legal. (120)

Zanobini hace constar que hay que caracterizar la autonomía como una especial capacidad de algunos entes, de construir por sí mismos, en todo o en parte, su propio ordenamiento, mediante la emanación de normas con la misma eficacia de las normas jurídicas emanadas del estado y destinadas por consiguiente, a formar parte de su ordenamiento (121).

Carmona Romay considera que la palabra autonomía denota un régimen municipal de naturaleza política que se contrae no sólo al Derecho de darse sus propias normas, sino a darse libremente sus cartas municipales, elegir libremente a sus gobernantes locales; a resolver sin interferencia alguna, los asuntos propios de la sociedad vecinal y con poder impositivo o fiscal, sin más limitaciones que las que impone su necesaria coexistencia y compatibilidad con el sistema tributario del Estado. (122)

Carrera Justiz agrega que la autonomía municipal es el derecho mismo de la personalidad, no es por tanto un sistema o una --

- (119) FORSTHOFF E. "Tratado de Derecho Administrativo", versión española. Madrid 1958, pág. 611.
(120) ZORN Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Berlín 1895. Vol. I pág. 110.
(121) ZANOBINI, Corso di Diritto Amministrativo, Milano, 1957, - tomo III pág. 119.
(122) CARMONA ROMAY, "Notas sobre Autonomía", pág. 18.

doctrina de gobierno, sino que es la misma esencia, algo fundamental para el gobierno; y no puede haber más o menos autonomía; es decir; se tiene o no se tiene personalidad; la autonomía no es de escuelas filosóficas, sino de Derecho Natural, no tiene motivos accidentales sino permanentes; está en la naturaleza misma de las personas y de las cosas; al discutirla siquiera se ataca el Santuario de la Libertad Humana. (123)

El acta final de la VI Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, efectuada en Panamá en 1956, hace alusión en la -- primera conclusión del segundo tema en forma particular a la autonomía que "significa potestad de los municipios para darse sus -- propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras.

En la segunda conclusión del mismo tema se postula que "la - autonomía municipal debe estar consagrada en las constituciones - políticas de los estados, en preceptos que regulen la materia de - la manera más completa que permita la técnica constitucional. (124)

Nuevamente en 1962 en la VI Etats Généraux des Communes d' - Europe, celebrada en Viena, se concluye en el tema Quinto parte - segunda que: "el principio de una verdadera autoadministración de autonomía y de libertades comunales debe estar garantizado por la Constitución nacional de cada país y aplicado efectivamente en todos los dominios de la administración pública del Estado, a saber: la administración municipal, las asociaciones intercomunales, las regiones" (125).

(123) CARRERA JUSTIZ, "El Derecho Público y la Autonomía Municipal" Pág. 33.

(124) Revista Municipal Interamericana, Año VII Número 1, junio-septiembre 1956, págs. 2 y 3.

(125) Communes d'Europe, Cahier, 25 de junio de 1962, pág. 19.

La expresión "autonomía municipal", se refiere a todos aquellos sistemas de gobierno municipal que signifiquen el reconocimiento constitucional de una esfera propia de atribuciones, entre las cuales figure principalmente la libre elección de autoridades y la autosuficiencia financiera, sin la cual la autonomía no pasa de ser una palabra. (126)

"La Autonomía Municipal es siempre un concepto jurídico, desenvuelto en un círculo de facultades conferidas"; "La realidad social determinará por su parte, el condicionamiento y las formas que adopte el conocimiento jurídico" (127)

Autonomía y Autarquía representan distintos grados en la descentralización de las funciones del Estado: la autonomía es un concepto jurídico-político, e implica descentralización administrativa y legislativa a diferencia de la autarquía, que es un concepto administrativo y sólo significa descentralización administrativa.

Cabe señalar que tan necesarios son a la autonomía del municipio el reconocimiento de una esfera de poderes propios, como la presencia de garantías contra las intromisiones del Estado, tuteladas por los tribunales. (128)

En la mayoría de los países hispanoamericanos rige el sistema angloamericano de otorgamiento de facultades a los municipios, que consiste en la enumeración expresa de determinadas facultades; el municipio no tiene más poderes que los que se determinan en la ley, es decir los poderes que le otorga la legislatura del Estado, fuera de las facultades enumeradas no tiene ninguna otra.

Existe otro sistema, el de las facultades no enumeradas, se-

(126) CARLOS MOUCHET, "El Régimen Municipal en la Constitución", Buenos Aires, Ed. 1959, Perrot.

(127) CARLOS RUIZ DEL CASTILLO, "Presencia del Municipio", Madrid 1957, pág. 27.

(128) ADRIAN G. CARMONA ROMAY, "La Autonomía Financiera Municipal a la luz de la Escuela Sociológica del Municipio, Madrid - 1955.

La expresión "autonomía municipal", se refiere a todos aquellos sistemas de gobierno municipal que signifiquen el reconocimiento constitucional de una esfera propia de atribuciones, entre las cuales figure principalmente la libre elección de autoridades y la autosuficiencia financiera, sin la cual la autonomía no pasa de ser una palabra. (126)

"La Autonomía Municipal es siempre un concepto jurídico, desenvuelto en un círculo de facultades conferidas"; "La realidad social determinará por su parte, el condicionamiento y las formas que adopte el conocimiento jurídico" (127)

Autonomía y Autarquía representan distintos grados en la descentralización de las funciones del Estado: la autonomía es un concepto jurídico-político, e implica descentralización administrativa y legislativa a diferencia de la autarquía, que es un concepto administrativo y sólo significa descentralización administrativa.

Cabe señalar que tan necesarios son a la autonomía del municipio el reconocimiento de una esfera de poderes propios, como la presencia de garantías contra las intromisiones del Estado, tuteladas por los tribunales. (128)

En la mayoría de los países hispanoamericanos rige el sistema angloamericano de otorgamiento de facultades a los municipios, que consiste en la enumeración expresa de determinadas facultades; el municipio no tiene más poderes que los que se determinan en la ley, es decir los poderes que le otorga la legislatura del Estado, fuera de las facultades enumeradas no tiene ninguna otra.

Existe otro sistema, el de las facultades no enumeradas, se-

- (126) CARLOS MOUCHET, "El Régimen Municipal en la Constitución", Buenos Aires, Ed. 1959, Perrot.
- (127) CARLOS RUIZ DEL CASTILLO, "Presencia del Municipio", Madrid 1957, pág. 27.
- (128) ADRIAN G. CARMONA ROMAY, "La Autonomía Financiera Municipal a la luz de la Escuela Sociológica del Municipio, Madrid - - 1955.

guido por la mayoría de los países europeos y por algunos países-americanos. El municipio, con vida propia dentro del Estado, puede hacer todo, menos aquello que está reservado por la Ley a otras autoridades. Este sistema no se aplica en forma absoluta, pues, - está acompañado de una serie de limitaciones expresas, que tien--den a impedir que el municipio salga de la esfera de los intere--ses puramente municipales o que se pueda interferir la acción de-los gobiernos de nivel superior.

En algunos países, los municipios llegaron a tener faculta--des legislativas propias, con autonomía efectiva reconocida en la Constitución, tal es el caso de las cartas de las ciudades que --nos recuerdan los fueros municipales en España, durante la edad -media, como fuente de derechos y libertades de los habitantes de-las ciudades frente a la monarquía.

En el mundo hispánico, la constitución cubana de 1940, que -no tuvo vigencia efectiva, establecía que los municipios "podrán-adoptar su propia carta municipal conforme a los procedimientos -que señalara y regulara la Ley". (Art. 223)

En Brasil, la Ley Orgánica de la ciudad de Porto Alegre, - - otorga competencia al Municipio para "Organizarse Constitucional-mente", conforme a lo dispuesto por el Art. 154 de la Constitu--ción del Estado de Río Grande Do Sul.

Brasil es el único país de hispanoamérica cuya constitución-nacional, garantiza verdaderamente a los municipios una serie de-facultades propias, no sujetas a las contingencias y variaciones-de la legislación. Esas facultades se traducen en un poder de le-gislación mediante una esfera mínima de competencia que le ha se--ñalado la Constitución. En Brasil muchas de esas facultades es--tán ampliadas en las constituciones estatales. En este país las-municipalidades dictan verdaderas leyes, ello es posible porque -

en la federación brasileña, hay una triple repartición de la competencia establecida por la constitución: federal, estadual y municipal.

La Ley Española de Régimen Local de 1950, establece un régimen especial de Carta, que sujeto a la aprobación del consejo de ministros, puede otorgarse a los municipios que lo soliciten. - - (art. 94).

El sistema de Carta tuvo vida transitoria en la provincia argentina de Santa Fe, cuya Constitución de 1921, puesta en vigor - en 1932 y abolida en 1935; establecía la carta para los municipios de más de veinticinco mil habitantes. El artículo 194 de esa constitución establecía que los municipios comprendidos en esa categoría dictaran sus propias cartas orgánicas para el propio gobierno, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución".

Casi todas las constituciones americanas declaran la autonomía municipal, pero impropia y sin el sustento de garantías y especificaciones concretas, pues queda remitida a la regulación legislativa.

En relación a la postulación constitucional del municipio libre en nuestra patria, plasmada en el Artículo 115, de cuyos antecedentes dogmáticos y jurídicos ya hemos hablado anteriormente, - se ha logrado un verdadero avance en relación al régimen municipal anterior, pues como lo expresa Fraga, los municipios se gobiernan sin intermediarios en sus relaciones con las autoridades centrales.

Pero, ¿Se puede en realidad considerar "Autónomo" al Municipio Mexicano?, conforme a lo que hemos analizado en relación al concepto integral de autonomía municipal, no se puede considerar-

que el municipio mexicano goce de autonomía sino más bien de - -
"Autarquía".

Coincidimos con la opinión del maestro Luis Muñoz en el sentido de que: "La autonomía del municipio en México sólo está en - el papel y no pasa de ser una mera dependencia del poder ejecutivo de los estados". (129)

Las Constituciones de los Estados se limitan en lo general a repetir el concepto del 115 de la Constitución Federal, se ocupan en cada caso y dentro de su articulado, de reglamentar el régimen municipal, tanto en su situación legal, como en sus facultades administrativas.

Algunas de dichas Constituciones hacen una interpretación in correcta del 115, y contienen disposiciones que atentan contra la libertad del Municipio, al atribuir al ejecutivo facultades para disolver los ayuntamientos en forma discrecional, así como para - fiscalizar los actos de las corporaciones municipales.

"No existe en realidad una definición clara de lo que es el Municipio, el 115 sólo lo sitúa dentro del ámbito de la Federa - ción, con sus relaciones respecto a los Estados. En trece consti tuciones estatales, todavía el municipio está a merced de las autoridades de las entidades federativas, urge tener una legisla - ción adecuada, estableciendo concretamente cuales son las atribuciones y cuales son los derechos del municipio, esto está íntima - mente ligado con su sustentación económica". (130)

Las leyes orgánicas municipales mantienen su sujeción al llama do "Municipio Libre", en general su contenido se reduce a las - siguientes materias: Caracterización Política del Municipio, Divi

(129) "Comentarios a las Constituciones de Iberoamérica". México 1954. Pág. 1186.

(130) GUSTAVO MARTINEZ CABAÑAS. ¿Es el Municipio una forma obso leta de la Administración Pública?. Revista "Desarrollo Mu nicipal". No. 2, pág. 3, 1975.

sión Municipal, la Administración Municipal, su radio de competencia y fines, elección, integración y funciones de los Ayuntamientos, funciones específicas de los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos y Comisiones Edilicias, Hacienda Municipal, Arbitrios, comisarías o secciones, responsabilidad de las autoridades municipales, juntas auxiliares, disolución de ayuntamientos, juntas o consejos municipales, transitorios.

Evidentemente en México nuestro municipio no goza de facultades legislativas en sentido formal, ya que sólo ejerce por delegación, facultades de reglamentación administrativa y facultades financieras limitadas.

Los Ayuntamientos expiden sus propios reglamentos y bandos municipales para el gobierno y administración interior de los municipios, éstos abarcan variados aspectos de la vida local, entre los que se encuentran la división territorial, los bienes municipales, las obligaciones generales de los vecinos y habitantes, licencias diversas, policía, orden público, moralización del ambiente, salubridad, trabajo, agricultura y ganadería, urbanización, vía pública, tránsito, ruido, control de precios y pesas y medidas, mercados, comercio e industria, diversiones públicas, forma de imposición de sanciones, educación, aguas de riego, drenaje, rastro y transitorios. (131)

Recientemente en México ha despertado en forma sorprendente, la inquietud por una auténtica autonomía municipal.

En particular, el gobierno del Estado de México se ha preocupado por incrementar el grado de autonomía y de desarrollo de sus Municipios. En el presente sexenio, fue creado el "Instituto de

(131) MOISES OCHOA CAMPOS, "La Reforma Municipal". Porrúa México 1968. Segunda Edición. Págs. 398 y 399.

Desarrollo Municipal del Estado de México", cuyos objetivos son-- entre otros, la investigación científica de los problemas de go-- bierno y administración municipal; la capacitación y asesoría del personal dependiente de los Ayuntamientos, la promoción de congre-- sos y reuniones de estudio de la problemática del desarrollo muni-- cipal.

La labor del Instituto ha logrado, entre otras muchas cosas, reunir a un importante grupo de municipalistas mexicanos que ac-- tualmente trabajan en pro de la autonomía municipal.

En esta labor han destacado en forma notable, el Lic. Raúl - Martínez Almazán, el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, el Lic. Raúl - Martínez Cabañas, el Dr. José Chanes Nieto, el Lic. Juan Pérez -- Abreu, el Lic. Moisés Ochoa Campos y el Lic. Andrés Caso Lombardo.

Todos ellos coinciden en que es indispensable que se dé en - el Sistema Normativo municipal mexicano una definición clara del contenido y alcance de la libertad municipal del país, de los va-- lores que se propone salvaguardar este ámbito de gobierno para, - en función de ellos, establecer sus competencias y allegarle los- medios que requiera.

"La ausencia de esta conceptualización de la autonomía muni-- cipal, de su significación para los ciudadanos, ha sido uno de -- los obstáculos fundamentales para fortalecer en cada localidad la conciencia de su justificación, tanto histórica como actual y la- necesidad de impulsarla y apoyarla con instrumentos legales, admi-- nistrativos y económicos. " (132)

(132) Conclusiones del ciclo de Conferencias "La Reforma Adminis-- trativa Municipal". Mayo de 1975.

4.- ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

El Municipio precisa de facultades de orden público, por medio de las cuales pueda ejercer su función y manejar sus intereses. Estas facultades son otorgadas al municipio por el Estado, a quien le corresponde dar fisonomía especial a las instituciones locales.

La fracción III del Artículo 115 Constitucional, otorga al municipio personalidad jurídica para todos los efectos legales, por lo cual, como persona jurídica el municipio es sujeto de derechos y obligaciones, puede adquirir y poseer bienes, así como contratar.

El Estado dota al municipio de personalidad jurídica y le otorga las prerrogativas conducentes a sus fines, constituyéndole un patrimonio propio y los órganos de representación necesarios para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Albi, estima que la noción de personalidad jurídica del municipio debe comprender todo el ámbito de su competencia y atribuye al municipio como persona moral, la gestión de medios económicos tanto patrimoniales como tributarios; las actividades encaminadas a la prestación de los servicios públicos y el ejercicio del Jus-Imperium, como potestad de mando y facultad coactiva. (133)

El Municipio es una comunidad natural, política y administrativa, dotada de un fin propio; su bien común específico, distinto

(133) FERNANDO ALBI, "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico". Madrid, 1955, pág. 31.

del fin individual de sus miembros, es una institución primaria so
cio-política por excelencia.

La Fracción I del mismo artículo establece: "Cada municipio-
será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa
y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno-
del Estado".

El párrafo segundo de dicha fracción hace alusión a la exis-
tencia de tres funcionarios municipales, el Presidente, los Regi-
dores y los Síndicos de los Ayuntamientos y norma en forma especí-
fica, los principios a los que debe sujetarse la elección de ta-
les funcionarios.

En general esta disposición consagra la libertad política --
del municipio, otorgándole un régimen democrático que adopta el -
principio de la no reelección en los cargos edilicios al estable-
cer que, en ningún caso, los funcionarios municipales propieta- -
rios, "podrán ser reelectos para el período inmediato".

En lo administrativo, no admite ninguna fiscalización y polí-
ticamente no admite ninguna forma de designación gubernamental de
las autoridades municipales, así sean las de los consejos con los
que se reemplazan a los ayuntamientos al ser éstos disueltos por-
los ejecutivos o las legislaturas de los estados. A la vez no ad-
mite la existencia de autoridades intermedias entre el Ayuntamien-
to y el gobierno del Estado, tratése de inspectores o visitadores
de cualquier género.

Los órganos de representación municipal son el ayuntamiento-
y el presidente municipal, de elección popular directa, por lo --
cual podemos afirmar que en la vida municipal, se localiza la prí
mera escuela cívica de la ciudadanía.

El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado, con facultades de de

cisión y de consulta, se integra con el Presidente Municipal, los regidores, los síndicos y los órganos consultivos.

El Presidente Municipal es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento, por medio de él, se cumplen las determinaciones del Cabildo. Los Regidores y los Síndicos son órganos que auxilian al Presidente Municipal en el desempeño de sus funciones. La distribución de tareas se hace por ramos, imperando una división de trabajo acorde a las necesidades e importancia del municipio.

Los Ayuntamientos pueden establecer órganos consultivos que les auxilien en el desempeño de sus funciones.

Las Juntas de Mejoramiento Cívico, Moral y Material, son órganos de colaboración que sin interferir las funciones municipales, auxilian al municipio en la realización de sus fines sociales, mediante la acción privada encaminada a la superación moral y material del individuo y de la colectividad.

El desarrollo físico y espiritual de la niñez y de la juventud, la formación de la conciencia cívica, el fomento de las actividades artísticas y culturales; la construcción de obras materiales de uso común que satisfagan necesidades colectivas, entre otras, son metas de estos organismos de colaboración, que constituyen verdaderos instrumentos de participación de la colectividad en el desarrollo cívico-político de los habitantes del municipio.

Conforme a lo establecido en las constituciones y en las leyes orgánicas municipales de los Estados, el sistema municipal en México registra un conjunto de normas de organización interna que pueden considerarse como de uniforme observancia:

Los Ayuntamientos, en su generalidad, se integran por un número de seis a doce regidores, presididos por el primer regidor o Presidente Municipal. Cada uno de los regidores tiene asignado -

un ramo de la administración municipal, dividiéndose las labores del Ayuntamiento, en tantos ramos, cuantos señala la Ley Orgánica Municipal. El Gobierno municipal cuenta con uno o dos síndicos, que son los representantes del Ayuntamiento para todos los asuntos que incumben a la corporación, poseyendo facultades para concurrir a los juicios en que el propio Ayuntamiento es parte, y para promover ante las Autoridades Administrativas o judiciales, -- las diligencias necesarias en defensa de los intereses del municipio. En la actualidad, en casi toda la República, perciben honorarios las personas que desempeñan cargos municipales. (134)

EL PROBLEMA GEOGRAFICO.

El territorio es un elemento indispensable para la existencia del Municipio, es el ámbito al que se extiende su propia jurisdicción.

"En las Entidades puramente locales, la ubicación geográfica supone sencillamente su límite a su actuación, ejerce una función puramente negativa de su actividad, pero en el Municipio, no solamente está limitado sino que está constituido por el territorio, -- éste le pertenece jurisdiccionalmente". (135)

"El Municipio no coincide con una división particular, específica, creada para que ejerza en ella su peculiar misión y encuadra en otra mayor de carácter administrativa, sino que la Ley se ha limitado simplemente a adosar la función municipal a las grandes circunscripciones provinciales de carácter inicialmente gubernativo, resultando de ello una distribución del territorio de la nación o de las entidades federativas en escasas municipalidades de enorme superficie, dándose casos en que toda la extensión de -

(134) MOISES OCHOA CAMPOS, "La Reforma Municipal", Porrúa, México, 1968, págs. 487 y 488.

(135) FERNANDO ALBI, Op. Cit. pág. 31, SANTINI ROMANO, citado -- por Albi.

una sola entidad constituye un sólo municipio". (136)

El Artículo 115 Constitucional, al señalar el Municipio como Base de la División Territorial y de la Organización Política y Administrativa de los Estados, no establece lineamientos generales que definen a un municipio, deja ésta labor a los Poderes Estatales, lo cual ha provocado una excepcional heterogeneidad en los municipios del País.

El problema de la distribución Territorial de los Municipios puede ejemplificarse de la siguiente manera: Baja California, está dividida en cuatro municipios, con una superficie media de - - 17,328 Km²; en Tlaxcala existen 44 Municipios con superficie media por municipio de 89 Km²; el problema más agudo se presenta en el Estado de Oaxaca que cuenta con 570 Municipios, sujetos a una vida raquítica y con una anemia demográfica tremenda.

En 1970, existían en el País, 2360 municipios, distribuidos en forma completamente anárquica.

Conviene revisar los criterios para la delimitación y creación de municipios, con el objeto de establecer lineamientos generales acordes a la realidad económica y social que vive el País, - estos estudios podrán concluir ya no en la creación de nuevos municipios, sino por el contrario en el reagrupamiento de ellos, a fin de contar con gobiernos capaces de realizar las funciones que justifican su existencia, de no ser así, y de continuar la situación que se ha descrito, cabría preguntarse primero, cuál puede ser el futuro del municipio y segundo si tiene sentido mantener una semificción como la presentada por éste tipo de gobierno.

Por su parte, el número de habitantes de cada municipio es variable de Estado a Estado, existen en la actualidad más de 600-

(136) Legislación de Uruguay y Perú, Albi, Op. Cit. Pág. 37.

municipios con menos de 2000 habitantes.

Albi sostiene que la fijación del número de habitantes evita la creación de municipios anémicos en localidades insignificantes condenadas a una vida lánguida y artificial. (137)

Todos estos factores son aspecto que forman parte de los problemas y técnicas de la Administración Pública Municipal, pero, - hemos de tomar en cuenta, como lo hemos hecho ya al estudiar la - Administración Pública en general, que la Administración Pública-Municipal, al igual que todas, se manifiesta por la actuación cotidiana de las personas que la integran y, por ello, de su capacidad depende fundamentalmente el mejoramiento de la Administración Municipal. Mejores servidores públicos hacen mejores administraciones.

El funcionario público está jurídica y moralmente obligado - a servir bien y honestamente a la comunidad, en el servidor público deben concurrir las características morales e intelectuales -- que su puesto demanda. El servicio público, no es patente de impunidades para actos arbitrarios, ni oportunidad para gozar de -- privilegios. La ocasión de participar en el servicio público hace a los titulares responsables de cumplir satisfactoriamente sus funciones, con apego a la Ley, con entrega y eficacia.

El futuro de la Administración Pública municipal dependerá - además de todos los factores mencionados anteriormente, de el nivel moral e intelectual de los Funcionarios Municipales. Es im--portante elevar la Capacidad Técnica y el criterio Jurídico-político de los funcionarios municipales.

(137) ALBI, Op. Cit. pág. 33.

5.- LA HACIENDA MUNICIPAL Y LA SITUACION FISCAL DEL MUNICIPIO.

"El Municipio satisface las necesidades esenciales de su población mediante la prestación de una serie de servicios públicos, cuya suspensión total o parcial, ocasionaría daños y perjuicios - inmediatos, ingentes o irreparables, como lo serían el trastorno y malestar que ocasionaran la falta de prestación de los servicios de barrido y limpieza de las calles, recolección de las basuras - domiciliarias, de alumbrado público, de abastecimiento de agua potable, de drenaje, de policía, etc., las que por su fundamental - importancia es necesario que el Municipio tenga la seguridad permanente de poder prestar". (138)

Los ingresos Municipales tienen su Justificación directa en la satisfacción de las abundantes necesidades de los Municipios, - traducidas en la prestación de servicios públicos eficientes, que cubran en su extensión y plenitud las funciones encomendadas a la Administración local.

La fracción II del 115 Constitucional establece, "Los Municipios Administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades".

Evidentemente esta disposición adolece del grave defecto de no señalar específicamente las fuentes impositivas que en todo caso corresponden al Municipio.

"La Autonomía Financiera y con ella la libertad Municipal --

(138) FRANCISCO DE LA GARZA, "La Hacienda Municipal", Edit. Jus, 1947.

han quedado a merced de la Legislatura y del Ejecutivo del Estado, que de acuerdo con conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos Municipales" (139)

"El concepto de Autonomía Municipal en materia Hacendística adquiere pleno sentido cuando el Municipio puede determinar normativamente la cuantía y modo de obtener e invertir sus recursos, y la pierde proporcionalmente a medida que va siendo mediatizado en ésta función". (140)

La fracción II, ni siquiera le dió a la Hacienda Municipal - la apariencia de Autonomía cuando dice que las contribuciones que se destinen al municipio serán suficientes para sus gastos; y como ni siquiera se establece base para fijar esa suficiencia ni para señalar la competencia impositiva de los Municipios, el Estado y la Federación son los únicos encargados de gravar para sí la casi totalidad de las fuentes de ingresos vecinales, ésta es una de las razones de la absurda pobreza en la que viven la inmensa mayoría de los Municipios Mexicanos.

La Legislación Fiscal Municipal es expedida por las Legislaturas de los Estados, en cumplimiento de lo preceptuado en la Fracción II del 115, esta legislación constituye lo que se denomina Planes de Arbitrios, en los que se establecen los ingresos que perciben los ayuntamientos en cada ejercicio fiscal y que se componen de los ingresos señalados en la clasificación hecha. Cada Plan o Ley de Arbitrios tiene diferencias específicas de Municipio y de Estado a Estado.

A diferencia de la Federación, que disfruta de Soberanía tributaria y del Estado Miembro que disfruta de Autonomía tributaria, el Municipio posee facultades tributarias subordinadas, pues sien

(139) TENA RAMIREZ, Op. Cit. Págs. 156 y 157.

(140) FRANCISCO PUY, "El Municipio y la Organización Jurídica" - Pág. 105 Speiro, S. A., Madrid 1971.

do éste sujeto activo de la Relación Tributaria, carece de potestad legislativa para fijar sus impuestos.

"Ciertamente la falta de sustento material condiciona, desvirtúa o hace ineficaz en la práctica, la existencia de las Instituciones y el cumplimiento de sus propósitos". (141)

En estas condiciones, es muy escaso el número de municipios que pueden con sus propios recursos, realizar obras de aprovisionamiento de agua potable, introducción de drenaje, pavimentación, caminos, así como el establecimiento y sostén de planteles educativos y centros de Salud y Asistencia Social o recreación.

Dentro de la Legislación y Doctrina Mexicana se han elaborado diversas clasificaciones de los recursos Municipales, la mayoría de ellas coinciden en que los ingresos del Municipio provienen de: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Participaciones.

Conforme al Artículo Segundo del Código Fiscal de la Federación, los impuestos, "Son prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos".

El impuesto debe ser establecido por una ley formalmente legislativa, obligatorio, si el causante coincide con el hecho generador del crédito fiscal, proporcional y equitativo, establecido en favor de una administración activa y teniendo como finalidad la satisfacción de los gastos previstos en el presupuesto de egresos.

Cada Municipio tiene su propia ley de Ingresos, en ella se establecen anualmente las ramas que se pueden grabar, tales como:

(141) DR. JOSE CHANES NIETO; "La Reforma Administrativa Municipal, No. 1. Pág. 6.

Matanza de ganado y aves, anuncios, expendios de bebidas alcohólicas, actividades laborales, etc.

Los Derechos son contraprestaciones que el particular paga al Estado a cambio de un servicio que sólo el Estado puede proporcionar, siempre que este derecho y su correspondiente servicio estén establecidos en la ley.

Por ejemplo en la mayoría de los municipios, se causan Derechos por el empadronamiento y refrendo anual de todos los establecimientos mercantiles o industriales, sea de personas físicas o morales; de los establecimientos mercantiles o industriales, sea de personas físicas o morales; de los establecimientos de servicio público para vehículos; de los negocios llamados: loncherías, misceláneas, restaurantes, etc.

Los productos son ingresos que se generan para el fisco como consecuencia de la actividad que realiza el Estado que no corresponde a sus funciones de Entidad pública y que también se denominan Ingresos Patrimoniales: encontrándose entre ellos el Arrendamiento de Fincas, Terrenos, pisos en los mercados y vía pública, sitios en calles y plazas; la explotación o enajenación de bienes muebles o inmuebles propiedad del Ayuntamiento en relación al Patrimonio Municipal.

Los Aprovechamientos son los demás ingresos que no pueden reputarse como impuestos, derechos o tasas, o productos. Por ejemplo las multas administrativas, infracciones, recargos, etc.

Las participaciones son Ingresos provenientes de la aplicación de un impuesto de carácter federal o estatal a cuyos rendimientos también se le ha dado parcialmente derecho al Municipio, ya sea por la Constitución o por las Leyes Especiales.

En su importante obra "El Problema Fiscal", Yañez Ruiz hace-

una descripción de los tributos que generalmente tienen establecidos los Municipios Mexicanos". (142)

PREDIAL URBANO: Campeche, Coahuila, Colima, (sólo se percibe sobre la propiedad foránea), Chiapas, Durango, Guanajuato, -- Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz (en -- forma adicional sobre el impuesto del Estado) y Yucatán.

PREDIAL RUSTICO: Campeche, Coahuila, México (únicamente sobre terrenos de común repartimiento), Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz (en forma adicional del Impuesto del Estado).

SOBRE ARRENDAMIENTOS: Zacatecas.

COMPRAVENTA DE PRODUCTOS AGRICOLAS: Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, México, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

SOBRE CULTIVO DE TIERRAS: Aguascalientes, Colima, Durango, - Puebla y Querétaro.

IMPUESTO SOBRE UTILIDADES: Aguascalientes.

SOBRE GANADERIA: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

COMERCIO E INDUSTRIA: Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, - Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora (sobre ramos que no grave el Estado), Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

IMPUESTO GENERAL DE COMPRAVENTA: Chiapas, Durango, Hidalgo, Puebla.

(142) Citado por SERGIO F. DE LA GARZA, "Derecho Financiero Mexicano", págs. 261 y sigs. 5a. Ed. Porrúa, México, 1973.

EXPENDIOS DE BEBIDAS ALCOHOLICAS: Aguascalientes, Colima, - Chiapas, Durango, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

COMPRAVENTA DE ALCOHOLES: Aguascalientes (elaboración), Coahuila, Chiapas, Durango, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

IMPUESTOS SOBRE ANUNCIOS PROPAGANDA: Aguascalientes, Coahuila, México, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Zacatecas.

IMPUESTO SOBRE PROFESIONES Y OFICIOS: Coahuila, Chiapas, -- Chihuahua, México, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco.

IMPUESTO SOBRE INSTRUMENTOS PUBLICOS: Coahuila, Michoacán.

IMPUESTO SOBRE REMATES: Chiapas, Sinaloa, Tabasco, Veracruz.

IMPUESTO SOBRE CAPITALES Y PRESTAMISTAS: Durango, Sonora, - Tamaulipas.

TRASLACION DE DOMINIO: Nuevo León, San Luis Potosí.

IMPUESTO SOBRE ACTAS, DOCUMENTOS Y CONTRATOS: Zacatecas.

DIVERSIONES Y ESPECTACULOS PUBLICOS: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

JUEGOS PERMITIDOS, RIFAS Y LOTERIAS: Se grava en todos los Municipios de las Entidades menos en Durango, Guanajuato y Tamaulipas.

RASTRO Y ABASTO DE CARNES: En todos los Municipios de la República.

COMERCIO AMBULANTE: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas.

REGISTRO DE FIERRO Y MARCAS DE HERRAR: Aguascalientes, Campeche, Colima, Chihuahua, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

MERCADOS: Se grava en todos los Municipios de las Entidades menos en Colima, Durango, Nuevo León, Puebla, Tabasco y Yucatán.

DERECHOS DE INHUMACIONES: En todos los Municipios de la República, menos en Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán.

DERECHOS DE URBANIZACION DE AGUAS Y DRENAJE: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San -- Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

IMPUESTO A APARATOS MUSICALES: Aguascalientes, San Luis Potosí, Sinaloa, Yucatán.

IMPUESTO SOBRE VEHICULOS: Campeche, Coahuila, Colima, Hidalgo, México, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán.

IMPUESTO POR HORAS EXTRAS DE TRABAJO EN ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES: Aguascalientes.

REGISTRO COMERCIAL Y LICENCIAS COMERCIALES: Aguascalientes, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala, Zacatecas.

De lo anterior podemos concluir que existe una gran disparidad en las disposiciones hacendarias de cada Estado, en cuanto a los ingresos municipales por concepto de impuestos.

Todo ello es consecuencia precisamente de la falta de disposiciones claras en materia impositiva municipal, cuyas repercusiones trascienden en forma vital sobre la Economía Nacional.

Esta es una prueba contundente de que México tiene uno de -- los más altos grados de desequilibrio fiscal, dentro del cual el Municipio resulta ser su víctima principal.

"Existe otra fuente de recursos muy importante para los municipios que no han sido debidamente explotada, se trata de los EM- PRESTITOS". (143)

Resulta evidente la necesidad de que las Instituciones Nacio- nales de crédito apoyen financieramente a los Municipios, pero su baja capacidad de crédito les impide acudir en mayor medida a las fuentes de financiamiento, imposibilitándolos a realizar inversio- nes que eventualmente pudieran incrementar sus ingresos vía cobro de derechos; esta limitación provoca que sigan siendo pobres, ce- rrándose así en un círculo vicioso. (144)

"En ocasiones los Municipios recurren a financiamientos pro- porcionados generalmente por la Banca Privada, encontrándose con- gran desconfianza de la misma, o con pocas o casi nulas bases le- gales que les permitan operar con ayuntamientos; por lo que el mu- nicipio tiene la necesidad de enfrentarse en forma directa a la - problemática que se le presenta". (145)

Esta fuente está limitada constitucionalmente en el Artículo 117, fracción VIII, en el que se prohíbe a los Estados y a los Mu- nicipios celebrar empréstitos, a excepción de aquéllos que se ce- lebren para la ejecución de obras que estén destinadas a produc- ción directamente, un incremento en sus respectivos ingresos.

-
- (143) EMILIO MARGAIN MANATOU. "Introducción al Estudio del Dere- cho tributario Mexicano", 2a. Ed. México 1969. VASLP.
 - (144) ROGELIO MARTINEZ AGUILAR. "El financiamiento Municipal, - un enfoque económico administrativo". Revista Comercio Ex- terior. Págs. 843 a 849. México, Sep. 1972.
 - (145) IGNACIO J. HERNANDEZ ORIHUELA Y REYNALDO NUNCIO. "Incremen- to de los Ingresos a Nivel Municipal". Biblioteca del Ins- tuto de Administración Pública del Estado de México, Colec- ción de trabajos.

Todo ello es consecuencia precisamente de la falta de disposiciones claras en materia impositiva municipal, cuyas repercusiones trascienden en forma vital sobre la Economía Nacional.

Esta es una prueba contundente de que México tiene uno de -- los más altos grados de desequilibrio fiscal, dentro del cual el Municipio resulta ser su víctima principal.

"Existe otra fuente de recursos muy importante para los municipios que no han sido debidamente explotada, se trata de los EM- PRESTITOS". (143)

Resulta evidente la necesidad de que las Instituciones Nacio- nales de crédito apoyen financieramente a los Municipios, pero su baja capacidad de crédito les impide acudir en mayor medida a las fuentes de financiamiento, imposibilitándolos a realizar inversio- nes que eventualmente pudieran incrementar sus ingresos v/a cobro de derechos; esta limitación provoca que sigan siendo pobres, ce- rrándose así en un círculo vicioso. (144)

"En ocasiones los Municipios recurren a financiamientos pro- porcionados generalmente por la Banca Privada, encontrándose con- gran desconfianza de la misma, o con pocas o casi nulas bases le- gales que les permitan operar con ayuntamientos; por lo que el mu- nicipio tiene la necesidad de enfrentarse en forma directa a la - problemática que se le presenta". (145)

Esta fuente está limitada constitucionalmente en el Artículo 117, fracción VIII, en el que se prohíbe a los Estados y a los Mu- nicipios celebrar empréstitos, a excepción de aquéllos que se ce- lebren para la ejecución de obras que estén destinadas a produc- ción directamente, un incremento en sus respectivos ingresos.

-
- (143) EMILIO MARGAIN MANATOU. "Introducción al Estudio del Dere- cho tributario Mexicano", 2a. Ed. México 1969. VASLP.
 - (144) ROGELIO MARTINEZ AGUILAR. "El financiamiento Municipal, - un enfoque económico administrativo". Revista Comercio Ex- terior. Págs. 843 a 849. México, Sep. 1972.
 - (145) IGNACIO J. HERNANDEZ ORIHUELA Y REYNALDO NUNCIO. "Incremen- to de los Ingresos a Nivel Municipal". Biblioteca del Ins- tuto de Administración Pública del Estado de México, Colec- ción de trabajos.

El hecho de que un Municipio no sea capaz de contratar directamente con una Institución Nacional de Crédito, sino que requiera el aval del Gobierno del Estado, plantea limitaciones fundamentalmente de carácter político, que no siempre se resuelven en forma adecuada para los Municipios.

ABSORCION FEDERAL.

En nuestro Federalismo se han auspiciado fuertemente la concentración de los recursos económicos públicos en el nivel gubernamental. Ello en detrimento de las posibilidades económicas de los otros dos niveles: los Estados y los Municipios.

En el año de 1974 el Gobierno Federal, incluyendo a los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación y de su propiedad, absorbió el 89.2% del gasto público presupuestado para ese año, mientras que los presupuestos estatales en conjunto, representaron el 4.9%, el del Distrito Federal, el 4.4% y sólo el 1.5% del gasto de la Nación le correspondió a todos los Municipios de la República Mexicana". (146)

La anterior aseveración constituye un dato alarmante y revelador de la casi total concentración económica de los recursos fiscales del país en el nivel gubernamental central, dato que corrobora lo ya expuesto en relación a nuestro "Federalismo".

A este respecto comenta el Lic. Ochoa Campos: "La enorme desproporción que existe en la percepción de los ingresos fiscales en los Estados Unidos Mexicanos, es la causa directa de la penuria municipal y ella es motivo que para la ejecución de

(146) C.P. JORGE NAVARRO AYALA. "Fortalecimiento Económico de los Municipios". Reunión Nacional sobre Administración Municipal. Veracruz Marzo de 1976.

de obras y servicios indispensables, los Municipios tengan que recurrir de continuo al auxilio de los Estados y de la Federación, estableciéndose una dependencia económica tan nefasta como lo pudo ser la política". (147)

Por su parte Ignacio Pichardo Pagaza asienta: "A pesar de la definida vocación federal del Constituyente de 1917 y la estructura unionista de su obra, el Gobierno de la República, -- paulatinamente acumuló poder económico y político que se tradujo en un federalismo jurídicamente "puro", pero endeble en la praxis, por lo que hace a la vida "Soberana" de las Entidades y de los Municipios" y agrega "El Instrumento generador de ese proceso centralista fue el acaparamiento del gobierno federal de las fuentes impositivas importantes". (148)

Resulta necesario reataurar el equilibrio democrático de la estructura gubernamental; es indispensable rectificar la política fiscal, el fortalecimiento de los Ingresos Estatales y en especial de la Hacienda Municipal logrará la multiplicación del Rendimiento del Gasto Público.

"Una política de fortalecimiento del Federalismo, exige - que sean los Gobiernos de los Estados y los municipios, los -- que realicen cada vez mayor número de actividades pertenecientes a la función pública estructural y de servicios, esto se - logrará a través de medidas impositivas que amplíen el catálogo y las tasas de impuestos y derechos". (149)

(147) "La Reforma... cit. pág. 407.

(148) "Ponencia Introdutoria". Reunión Nacional sobre Administración Municipal. Veracruz, Marzo de 1976.

(149) Raúl Martínez Almazán, "Las Finanzas Municipales en México", Ponencia presentada en la 1a. Reunión... op. cit. pág.

EL PROBLEMA DE LA COORDINACION FISCAL.

Los sistemas de captación de ingresos de los distintos niveles de gobierno originan situaciones difícilmente compatibles y con efectos negativos sobre la equidad del sistema impositivo, las políticas de estímulo a algunas ramas de la actividad económica y la distribución del ingreso fiscal entre dichos niveles.

Uno de los orígenes del problema de la concurrencia se encuentra en el hecho de que la Constitución no delimita con precisión las funciones y facultades de los distintos niveles de gobierno que integran el Estado.

El Maestro Flores Zavala, al estudiar el problema constitucional de la concurrencia fiscal concluye:

I.- El principio Constitucional es que son concurrentes, las facultades de la Federación y de los Estados, para establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos, con las únicas excepciones que la propia Constitución ha establecido.

II.- Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la Federación.

La Constitución determina cuáles son los impuestos que corresponde establecer en forma exclusiva en tres formas:

1a. Expresamente, enumerando los impuestos respectivos.- Art. 73, Fracc. XXIX.

2a. Concediendo facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, dentro de la que va incluida la facultad de imponer, porque ésta solo puede realizarse a través de la -

función legislativa. Art. 73, Fracc. X.

3a. Prohibiendo a los Estados ciertas formas de procurar se arbitrios. Art. 117. Fracc. III.

III. Hay impuestos reservados por la Constitución a los Estados.

IV. Hay impuestos que los Estados pueden establecer sólo con autorización del Congreso de la Unión.

V. La Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que correspondan a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.

VI. La Federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia Federación". (150)

"Se hubiera solucionado el problema, o mejor dicho, no se habría presentado, si en las Constituciones de la República se hubiera determinado el campo impositivo de cada una de esas Entidades, es decir, si se hubieran señalado los impuestos y derechos que cada una de ellas podía percibir; pero las Constituciones de 1857 y 1917 deliberadamente no hicieron esta delimitación de los campos impositivos, siguiendo el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica". (151)

El problema se ha tratado de resolver en Convenciones Nacionales Fiscales, que se han desarrollado respectivamente en 1925, 1933 y 1947 y en las que se han dado algunas soluciones, pero se ha resuelto en su totalidad la problemática de la coordinación fiscal.

(150) Finanzas Públicas Mexicanas", Pág. 336, 13a. Ed. Porrúa. México, 1971.

(151) ERNESTO FLORES ZAVALA. "Finanzas...." cit. Pág. 325.

Más la escasa legislación formulada al respecto, ha originado nuevos problemas, los cuales se han resentido en forma especialmente aguda por los gobiernos Municipales.

"De las tres entidades que tienen capacidad para cobrar impuestos, es decir, los tres sujetos activos que son: la federación, los estados y los municipios; los dos primeros tienen órganos legislativos con el poder suficiente para establecer los impuestos que estimen necesarios para cubrir su presupuesto y sólo los municipios dependen de las legislaturas de los Estados que son las que fijan por medio de leyes los arbitros-municipales". (152)

En la tercera de estas Convenciones Fiscales de alcance nacional efectuada en el mes de noviembre de 1947, al estudiar el problema de los Arbitrios Municipales, la Convención reconoció que era indispensable proveer a los Municipios de los recursos necesarios para que estuvieran en la posibilidad de cumplir con las atribuciones que les corresponden; que la Hacienda Municipal debe formarse, esencialmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado, e integrarse con participaciones en los impuestos federales y estatales.

Se consideraron como impuestos locales los que recaen sobre diversiones y espectáculos públicos de cualquier género; sobre los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señalen las Legislaturas Locales, los mercados y el comercio ambulante al menudeo.

Como Derechos Municipales se consideraron los de aguas po

tables, drenaje, sacrificio de ganado, urbanización, planificación, registro, panteones y los de cooperación por obras municipales de urbanización; así como los que se causen por las autorizaciones, permisos y licencias que expida la autoridad municipal.

La fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones especiales sobre: Producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal y producción o consumo de cerveza. Así mismo impone a las entidades federativas la obligación de participar en el rendimiento de dichas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine y señala a las legislaturas locales la obligación de fijar el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

En esta disposición encontramos el fundamento Constitucional de la Participación de los Ingresos Federales y Estatales a los Municipios.

Pero el problema resulta de la aplicación de esta disposición a casos concretos debido a la falta de uniformidad en la legislación, ya que hay Municipios que gozan de la participación en los Impuestos Federales sobre las fuentes de riqueza que en ellos se explotan y otros municipios que no disfrutan de esa participación.

Algunos Municipios obtienen participaciones de importancia, en diversos impuestos locales, en tanto que otros carecen de esas participaciones o las perciben en cuotas verdaderamente insignificantes.

Por ejemplo el artículo 36 de la Ley del Impuesto y Fomento a la Minería asigna el 75% para aquellos Municipios en donde se encuentran ubicados los lotes mineros; el artículo 9o. - de la Ley del Impuesto sobre Feudos Petroleros fija el 20% de rendimiento para los Municipios donde se encuentran los fundos.

En otros casos, las legislaturas locales señalan el porcentaje que les corresponde a los Municipios en la parte que toca a cada Estado, con la obligación por parte de la Federación de retener un por ciento determinado en tanto en dichas legislaturas fijan el del Municipio.

Estas participaciones se cubren directamente por el Gobierno Federal en Impuestos como los siguientes: Sobre compra-venta de Aguas Envasadas, la Federación retiene el 10% de la Participación del Estado, Sobre producción de minerales el 5%, Sobre cemento el 10%.

No se obliga a la Federación a retener algunas cantidades para hacer el pago de la participación, en el Impuesto sobre aguamiel y productos de su fermentación; el Impuesto Sobre producción y Consumo de cerveza y el de Producción de Energía - Eléctrica.

En otros casos las Leyes Federales consagran participación a favor de las Entidades, pero no señalan la obligación de las legislaturas locales de fijar participación, nos referimos al impuesto sobre alcoholes, consumo de gasolina, despepite de algodón, llantas y cámaras de hule, etc.

No hay razón para ésta diversidad, desequilibrio y contraste de situaciones que conduce al Desarrollo Irracional y desigual, en la economía Municipal. Hay Municipios autosuficientes, en comparación a otros pobres, miserables y aún misérrimos, los hay igualmente urbanos semi-urbanos y rurales. Al

desarrollo Nacional desigual, en lo económico y regional ha co-
rrespondido un desequilibrio administrativo.

En el presente sexenio, se han hecho algunas reformas a -
las leyes fiscales para aumentar la participación a los Munici-
pios.

La fracción V del artículo 15 de la Ley del Impuesto so--
bre Ingresos Mercantiles otorga a los Municipios de los Esta--
dos coordinados el derecho a recibir como mínimo el 20% de la-
Participación de éste Impuesto que "Se distribuirá entre los -
mismos municipios en los términos que disponga la legislación-
respectiva". (153)

En el capítulo cuarto de la Ley sobre Tenencia y Uso de -
Automóviles, artículo 22 se establece: "Los Estados, Distritos
y Territorios Federales participarán del 30% del rendimiento -
que la Federación obtenga por concepto de éste impuesto. "De-
la participación destinada a los Estados y Territorios Federa-
les, correspondiendo a los Municipios, una 3a. parte, que la -
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, les cubrirá directa-
mente de acuerdo con la distribución que señale al efecto la -
legislatura local respectiva, entre tanto, las legislaturas loca-
les respectivas, decretan ésta distribución, se hará en propor-
ción al número de habitantes que en el último censo figure en-
cada Municipio sólo se concederán participaciones a los Esta--
dos, Distritos y Territorios Federales a los Municipios que no
mantengan en vigor impuestos locales ni Municipales sobre la -
tenencia o uso de automóviles y camiones. (154)

Se reformó también el artículo 8o. de la Ley del Impuesto
sobre Reventa de Aceites y Grasas Lubricantes participando a -

(153) "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION; Sábado 30 de Diciem--
bre de 1972.

(154) "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION"; Lunes 30 de Diciem--
bre de 1973.

los Estados, Distritos y Territorios que corresponda el 20% -- del rendimiento, del cual tiene obligación de participar el -- 40% a los Municipios. (155)

Se reformó y Adicionó el Artículo 13 de la Ley del Impuesto Sobre Automóviles y Camiones Ensamblados, otorgando a los Municipios el 40% de la Participación correspondiente.

La Ley del Impuesto Sobre Sal, fué reformada en su Artículo 15, otorgando a los Municipios en que se realice la producción de sal, el 40% de Participación.

La Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados, fué reformada en su Artículo 10, concediendo el 5% del impuesto causado por los productos gravados, de Producción Nacional o de Importación, que se remitan y vendan en cada Estado, o Territorio correspondiente, como participación a los Municipios de la propia Entidad.

La Ley de Impuestos y Derechos a la Explotación Pesquera, establece en su Artículo 23 reformado, el otorgamiento del 40% de participación a los municipios de las Entidades Federativas correspondientes. (156)

Aún cuando estas reformas han beneficiado considerablemente a un gran número de Municipios, el problema de la penuria económica de la inmensa mayoría de los municipios sigue latente.

Las principales fuentes impositivas están en manos de la Federación y de los Gobiernos Estatales, dejando a los Municipios, fuentes irregulares y de baja rentabilidad Fiscal.

(155) Idem.
(156) Idem.

El sistema de participaciones en impuestos Federales, está basado, en general, en que el municipio que las recibe es - aquel en que se causa el impuesto, lo que provoca una muy desigual distribución de las participaciones, ya que dicho sistema impide participar en los impuestos federales a los Municipios- más deprimidos, situación que agudiza su atraso.

Existe, por otra parte, una tremenda desigualdad en cuanto a las facultades impositivas que otorgan las Legislaturas - de los Estados a cada municipio.

Encontramos Estados en los que sus municipios gozan de impuestos con los que gravan la propiedad rústica y urbana, mientras que muchos otros no gozan de éstas prerrogativas. Algu--nos municipios pueden establecer gravámenes sobre el comercio- y la industria, otros disfrutan de participaciones sobre el Comercio Internacional, es decir sobre el impuesto de importa---ción o Exportación. Pero en contraposición con una minoría de municipios que gozan de éstas participaciones, o gravan algu--nas ramas específicas, existe una mayoría abrumadora, que no - sólo no tiene esas participaciones, sino que el Estado concu--rre con ellos gravando las fuentes que debieran serle privati--vas, como son el Comercio Ambulante y los ramos menores en ge--neral, los espectáculos públicos, etc.

Existe una evidente anarquía en el Régimen Tributario Mu--nicipal, principalmente, porque se ha establecido en un gran - número de casos, sin una lógica distributiva que mire al auténtico desarrollo económico gradual y general de los municipios, de las regiones, de los Estados del País.

Esta situación hace imposible resolver en forma eficaz y- permanente la creciente demanda de obras y servicios, pues consideramos que la eficacia en la prestación de los servicios públicos y en el desarrollo general de las Municipalidades, es -

directamente proporcional a sus recursos financieros y al adecuado manejo que se haga de los mismos.

Las decisiones tendientes al cumplimiento de los fines atribuidos al municipio quedarán en meros propósitos, en tanto no disponga de su propio arbitrio, de los recursos financieros y de la capacidad administrativa indispensable a su realización.

"El futuro del Municipio Mexicano, por lo que hace a su Autonomía, depende en gran parte del grado de Descentralización que se juzgue conveniente imprimir a la planeación económica". (157)

Esta Descentralización económica a la que hace referencia Díaz Cerecer, considero que solamente será factible en tanto - en cuanto se expida una Ley reglamentaria de la Fracción XXIX del Artículo 79, Constitucional, en la que se establezcan en forma objetiva las relaciones entre la Federación y los Municipios, en materia de Competencia Tributaria, señalando específicamente y con lógica distributiva y equitativa, la participación que corresponda a los municipios en los impuestos de Legislación concurrentes, que establezca el Congreso de la Unión, así como la forma y periodicidad con que ésta debe de entregarse a los municipios.

De ésta manera, se dará un paso firme, en la solución del grave problema de la disparidad y enorme desproporción en los ingresos municipales.

Así mismo es indispensable expedir una Ley Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 115 Constitucional, relativa a la Hacienda Municipal, en la que se especifiquen los porcenta-

(157) M. A. DIAZ CERECER, "El Municipio en la Viabilidad Económica del Territorio de Baja California", UNAM., México, 1967.

jes mínimos correspondientes a la participación municipal en los impuestos sobre la propiedad rústica y urbana y sobre el Comercio y la Industria, estableciendo claramente, los impuestos de carácter privativo municipal.

Será necesario establecer en forma específica, las relaciones del Poder Legislativo Local, con las Haciendas Municipales, autorizando a los Ayuntamientos a formular conforme a la Ley Reglamentaria de que hablamos, el Presupuesto de ingresos y egresos de sus municipios, sujeto desde luego a la aprobación de las Legislaturas.

La Ley deberá normar también lo relativo a Derechos, Productos y Aprovechamientos, así como lo referente al otorgamiento de Créditos Municipales para obras y servicios públicos a fin de impulsar las operaciones de financiamiento municipal.

Un aspecto muy importante y del que debemos tomar ejemplo de otros países, es el referente a la legislación en materia de Asociación Intermunicipal con fines de desarrollo en la prestación de servicios públicos o la realización de obras de interés común, lo cual también deberá incluirse en la citada Ley Reglamentaria.

Algunos tratadistas consideran que el hecho de reglamentar el 115 Constitucional, representa una violación a la "Soberanía" de los Estados Miembros, pero, como ya hemos asentado en el Capítulo Primero, la Soberanía, siempre es plena y no admite nunca ser fraccionada, por lo tanto los Estados no pueden ser "Soberanos", sino "Autónomos" y de ésta manera, podemos afirmar que la Ley Reglamentaria de referencia, no viola ninguna soberanía, y por el contrario, haciendo a un lado criterios rigoristas sobre conceptos usados impropiaamente en la terminología jurídica, dicha Ley beneficiará no sólo a los Municipios, sino también como consecuencia lógica a los Estados y por tan-

to a la Nación entera, en el orden político, económico, jurídico e histórico.

Unicamente una distribución equilibrada de recursos entre las administraciones de los Municipios y Estados y entre éstos y la Federal, sustentada en una racional distribución de responsabilidades, podrá propiciar una mayor vigencia del Federalismo y una respuesta eficaz a los imperativos de Desarrollo del País.

C A P I T U L O I I I

- 1.- NOCION Y ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.
- 2.- SERVICIOS PUBLICOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL.
- 3.- AUTONOMIA MUNICIPAL EN LOS SERVICIOS PUBLICOS.
- 4.- MODOS DE GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

1.- NOCION Y ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.

"La administración pública es una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas, principalmente en forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado". - - (158)

"Pero mientras la actividad de dar órdenes provoca principalmente problemas de carácter legal, la prestación de servicios suscita fundamentalmente problemas de economía y eficiencia, y en tanto que la primera puede ser discontinua, la segunda debe ser esencialmente regular y continua y, por lo tanto - cada una de ellas requiere un régimen jurídico especial diferente". (159)

No toda atribución del Estado puede llamarse servicio público ni todos los servicios públicos son atribuciones del Estado.

Los servicios públicos vienen a constituir una especie -- dentro del género del Estado, una institución especial del Derecho Administrativo y no la totalidad de éste.

La doctrina Francesa considera que la acción administrativa se efectúa no sólo por medio del servicio público cuyo procedimiento normal es la prestación, sino también por medidas - de policía, la orden, la prescripción y por medio de una gestión privada que se caracteriza porque ella no tiene la preocupación de satisfacer las necesidades del público, sino de administrar su patrimonio con un fin puramente pecuniario.

(158) SERRA ROJAS, Op. cit., Pág. 74.

(159) GABINO FRAGA, Op. Cit., Pág. 19.

El concepto de servicio público ha sido muy discutido entre los diversos autores y no ha habido aún acuerdo entre ellos al respecto.

Para el profesor Félix Moreau, en un sentido lato, el servicio público es: "El conjunto de medios, personal y material, por los cuales una persona administrativa realiza su tarea o una parte determinada de su tarea". (160)

Esta concepción adolece de elementos de carácter jurídico.

Duguit, expresa una noción de carácter formal, manifestando que el servicio público es una actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente mas que por la intervención de la fuerza gobernante., Y agrega "la noción de servicio público de viene de la noción fundamental del derecho público moderno".

Jeze considera a la noción de servicio público como la piedra angular del derecho administrativo francés y sostiene que ésta radica en los elementos objetivos que van a desenvolverlo en un régimen jurídico especial, definiendo al servicio público como "el conjunto de reglas jurídicas especiales, que tienen por objeto facilitar el funcionamiento regular y continuo del mismo, y de dar, lo más rápida y completamente posible, satisfacción a las necesidades de interés general".

Bonnard afirma que "los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado"; y agrega, "para emplear una comparación organista se puede decir que los

(160) Citado por Antonio Lancis Sánchez. "Derecho Administrativo" pág. 39.

servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado". Añade además que: "Considerado desde el punto de vista realista, el Estado se presenta como constituido por el conjunto de servicios públicos." (161) Zanobini explica que "El servicio público es diferente de la función pública, pues mientras ésta es el ejercicio de la potestad pública, aquél es una actividad técnica puesta a disposición del particular, para ayudarlo en el logro de su finalidad." (162)

Bielsa distingue también entre función pública y servicio público. La función pública representa lo abstracto y general; el servicio público, lo concreto y lo particular, y define a este último en sentido amplio en los siguientes términos: "toda actividad pública o privada, regulada por la ley, con el objeto de satisfacer necesidades colectivas". (163)

Mayer define al servicio público como un "conjunto de medios personales y reales en manos de un sujeto de la administración pública para servir de una manera permanente un interés público determinado".

Simonet caracteriza al servicio público diciendo que "lo atienden los diversos organismos instituidos con el objeto de dar satisfacción a las necesidades y a los intereses generales del país". (164)

Para Appleton el servicio público es: "la organización establecida por los poderes públicos para satisfacer socialmente-

(161) Citado por Fraga, Op. cit. pág. 18.

(162) Citado por José Diego Espinosa Reguera, "notas de clase" Escuela Libre de Derecho. 1969-1970.

(163) Idem.

(164) Citado por Albi, "Derecho Municipal.... cit. págs.128 y-129.

las necesidades generales por procedimientos administrativos".
(165)

Fernando Albi afirma que el servicio público es: "toda actividad jurídicamente regulada por la administración y enderezada a satisfacer una necesidad general" (166).

El maestro Serra Rojas, define al servicio público como - "una actividad técnica de la administración pública activa o - autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar, de una manera permanente, regular, continua y - sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad de interés general, sujeta en principio a un régimen de Derecho Público". (167)

Haurior expone una noción total expresando que el servicio público es "un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de orden público y por una organización pública."

De esta definición se deducen cinco elementos: el servicio técnico, regular, prestado al público, la necesidad pública y la organización pública.

Servir es ejecutar algo, ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; literalmente el servicio público es un servicio concerniente a la comunidad o que afecta a intereses públicos, colectivos generales, es a la organización de todos aquellos elementos y actividades que trascienden de la esfera de los intereses privados.

"El servicio público, afirma Gascón y Marín, es un servi-

(165) Idem.

(166) Fernando Albi "El servicio público municipal y sus modos de gestión". Madrid 1974, pág. 17.

(167) Op. cit. pág. 76.

cio técnico, prestado al público de una manera regular y cont
inua para la satisfacción de una necesidad colectiva, por una -
organización pública y que precisa de un régimen jurídico espe-
cial según la naturaleza del procedimiento público de realiza-
ción del servicio, aunque no siempre el servicio es prestado -
por una organización pública sino que puede ser tan sólo inter-
venido por dicha autoridad, pues bien es conocido y corriente-
la realización de servicios mediante concesión a particulares,
sin que por eso deje de tener la consideración de público.

El fin del servicio público es satisfacer en forma efi- -
caz y continua, las necesidades colectivas de interés general,
éste es determinado por el Estado cuando convierte en conteni-
do de su actividad a la acción encaminada a satisfacer dichas-
necesidades.

No es monopolio del Estado el dar satisfacción eficaz a -
las necesidades colectivas, pero sí lo es la reglamentación y -
el control de esa actividad que realiza esta función. La no-
ción del servicio público debe comprender las dos formas en --
que se manifiesta: realizado directamente por el Estado, o - -
prestado por la iniciativa privada, ya sea mediante concesión,
arriendo o sujeto únicamente a reglamentación y control Esta--
tal.

Para resumir las características del servicio público, mu
chos autores hablan de que importa la creación, de un régimen-
jurídico especial. Dentro de este régimen destaca la posibili-
dad de poner en juego potestades públicas o de acudir a ellas,
tales como la expropiación por causa de utilidad pública a fin
de obtener los inmuebles y otros elementos materiales que pue-
da requerir el concesionario; el uso gratuito de bienes de pro-
piedad pública; limitaciones a la propiedad privada en interés

del servicio; el ejercicio de ciertos poderes de policía a fin de garantizar la seguridad, comodidad y máximo provecho del servicio, etc... (168)

Ese régimen jurídico especial es el que regula al servicio público y el que permite asegurar que independientemente de que sea ejecutado por la administración o por particulares, no existirá un servicio público cuando no tenga el reconocimiento como tal, mediante ese régimen adecuado.

"La ley es la que dá al servicio público, su carácter de tal, a virtud del régimen jurídico, de características especiales que le aplica y que difiere de las reglas aplicables a los privados en donde dominan los preceptos de derecho común". (169)

La creación de un servicio público se verifica por la ley, que organiza un servicio público y determina de una manera general la posibilidad de atención de dicho servicio. La legislación administrativa mexicana ha legislado ampliamente sobre la noción del servicio público: en unos casos con la expedición de una ley de servicios públicos del Distrito Federal, que fue incorporada a la Ley Orgánica del Departamento del D. F., reglamentaria de la base 1, fracción VI del Artículo 73 constitucional.

El artículo 65 de la ley orgánica del Distrito Federal, define al servicio público como "la actividad organizada que se realiza conforme a disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el D.F., con el fin de satisfacer

-
- (168) Gustavo R. Velasco. "Estudios sobre la naturaleza jurídica de la concesión bancaria". Revista de la Facultad de Derecho. México t. XIX, abril-jul.1969.
- (169) Lancis Sánchez, Op. Cit. pág. 55.

en forma contínua, uniforme y regular, necesidad de carácter-colectivo. La debida prestación de estos servicios es de interés público".

"La declaración de que determinada actividad constituye un servicio público entraña que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública.

En consecuencia, el Ejecutivo Federal podrá decretar la-expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación-para la prestación del servicio".

Es el propio Estado el que selecciona las actividades las cuales considera como "servicio público". En el Derecho vigente, el estado considera que ciertas actividades son de Derecho Público, se les llama también servicios públicos puramente administrativos y están sometidos a un régimen especial que la Ley establece en forma expresa.

La Suprema Corte ha recogido algunas ideas a resolver: - "en Derecho Administrativo se entiende por servicio público - un servicio técnico prestado al público de una manera regular y contínua, para la satisfacción del orden público y por una-organización pública. Es indispensable para que un servicio-se considere público, que la administración pública lo haya -centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con -el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y -que, consiguientemente, los funcionarios y empleados respecti-vos sean nombrados por el Poder Público y formen parte de la-administración. (170)

El servicio público en cuanto a su régimen jurídico es -

(170) -----
Semanario Judicial de la Federación, citado por Serra-Rojas, op. cit. p. 91.

una creación del Estado, el cual atiende a su organización y funcionamiento con los elementos que le son necesarios, revis^ute variadas formas en nuestra Legislación, ya sea en forma -- centralizada, atendida directamente por la Administración Pública o Descentralizada o a través de una empresa de participación estatal; o por medio de concesiones a particulares.

No podemos dejar de mencionar la interesante noción de Buttgenbach sobre el servicio público, al que considera como un "organismo público creado por los gobernantes, situado bajo su alta dirección, del cual ellos soportan las aldeas financieras y que, sometido a un régimen jurídico especial tiene por fin con exclusión de la búsqueda sistemática del prove^ucho pecuniario, responder a la obligación que los gobernantes estiman tener de dar satisfacción a las necesidades colectivas del público, de una manera regular, continua y respetando la ley de igualdad de los usuarios". (171)

En mi concepto, si bien no se debe considerar al Servicio Público como la única actividad del Estado, sí debemos -- considerarlo como una función primordial de éste que está implícita en la propia naturaleza de sus fines.

Es necesario ubicar al servicio público en el campo de la axiología política y en el de la teleología.

La prestación de los servicios públicos tiene como finalidad específica la satisfacción de las necesidades de interés general, finalidad que se identifica con los fines del Estado.

"El Estado emana del Orden Moral y en él van implícitos-

(171) Buttgenbach, "Les modes de gestion des services Publics en Belgique, 1952. pág. 34, citado por Albi, op. cit.

los fines del hombre y de la Sociedad, porque todo lo que el hombre hace emana de ella y se reviste de lo social, y el campo de los claros "Fines Personales", corresponde a los "Fines Sociales". (172)

Más el Estado se justifica no sólo por la realización -- del Bien Público temporal, sino en muchos aspectos importantes del Bien Público Espiritual.

Las tesis materialistas pretenden llevar al individuo y a la sociedad a la satisfacción de sus necesidades económicas y a la formación de un orden que se derive de esa misma estructura. Estas teorías confunden fines y medios, obteniendo conclusiones exclusivamente materiales, "olvidando que el Estado y la Sociedad no pueden, ni deben medirse bajo la métrica de los intereses o necesidades puramente materiales. (173)

Pero no podemos ignorar que la realización del bien común material trae como consecuencia lógica el desarrollo de los bienes y servicios que permiten al hombre y a la sociedad el logro de su realización espiritual, ya que los bienes materiales proporcionan alivio a las faenas superiores del Espíritu.

George Jellinek señala como uno de los fines primordiales del Estado, el aseguramiento de los Servicios Públicos. - (174)

(172) Andrés Serra Rojas, "Ciencia Política..." cit. pág. -- 345.

(173) Idem, pág. 348.

(174) "Teoría General del Estado", pág. 149. Ed. Albatros, - Argentina, 1943.

El Estado moderno asume una acción política y administrativa de enorme trascendencia entre la que se desenvuelve la actividad patrimonial, económica o financiera, encaminada al logro de obtención de recursos y su correlativo empleo para la -- realización de los servicios públicos y la actividad social en búsqueda de la realización del bienestar físico, económico e - intelectual, actividades que realiza en forma concomitante.

En cuanto al concepto de Servicio Público, nos adherimos a la descripción que de éste hace, Alvarez Gendín "El Servicio Público es una coordinación o conjunto de actividades jurídicas, administrativas y técnicas que organiza el Estado o las - Corporaciones autárquicas. (175)

El conjunto de actividades jurídicas a que nos referimos-- resultan indispensables para la organización de los servicios-- públicos que requieren de un régimen jurídico especial que proporcione las reglas jurídicas necesarias para asegurar su funcionamiento regular y continuo.

Además es necesaria la actividad legislativa para dar al servicio público su carácter de tal y para proporcionarle los recursos económicos necesarios para su funcionamiento, en virtud de que la distracción de los fondos públicos destinados a tal objeto, deben ser votados por una ley presupuestaria.

Por otra parte, el Servicio Público implica la realización de actividades jurídico-administrativas tales como la Expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación de terrenos, realización de contratos, nombramiento de funcionarios, etc.

(175) "Manual de Derecho Administrativo", pág. 52, Biblioteca de Iniciación Jurídica, Madrid, 1941.

En cuanto a la actividad financiera, es indispensable recalcar que el Servicio Público no puede subsistir sin medios-económicos.

A este respecto es necesario hacer especial énfasis en que los gestores de los Servicios Públicos deben de contar con los recursos económicos suficientes para que quede debidamente garantizada la regularidad y continuidad en la prestación del servicio.

La actividad técnica consiste esencialmente en una actividad de coordinación, de enlace de mecanismos en la prestación del servicio, que requiere para su eficaz funcionamiento, de la intervención de especialistas, de personal técnicamente capacitado.

En síntesis podemos concluir, que el Servicio Público es una institución especial del derecho administrativo, que tiende a la realización de uno de los fines primordiales del Estado; la satisfacción de las necesidades colectivas mediante -- una acción técnica, organizada, dotada de un régimen jurídico especial y gestionada por una organización pública, centralizada o descentralizada, por una empresa de participación estatal o bien por concesionarios autorizados, realizada sin propósito de lucro y en forma regular, continua y uniforme.

ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.

La determinación de los elementos del servicio público guarda relación con su concepción doctrinal.

Para Jeze, los elementos del Servicio Público están determinados por el régimen jurídico especial aplicable a los individuos adscritos al servicio de que se trate; a las cosas

que se utilizan por la Administración para la satisfacción de las necesidades generales; siendo éstas propias reglas, las - determinantes de la calidad de los fondos públicos empleados- mediante la aplicación del conjunto de disposiciones especiales que constituyen el sistema de contabilidad pública. (176)

Moreau señala como elementos integrantes del Servicio Público: la circunscripción territorial, el personal, el material o medios a virtud de los cuales el servicio público puede concretarse, los medios económicos y la población. (177)

"Alvarez Gendín considera como elementos del servicio -- público los soportes geográfico jurisdiccional y material del servicio, así como los medios económicos de carácter público- y los medios jurídicos". (178)

J. Jesús Castorena señala como elementos del servicio público los siguientes:

1.- La Actividad de la Administración Pública, directa o indirecta, con la realización de su objeto es decir en la satisfacción de las necesidades colectivas, satisfacción asegurada por un procedimiento de Derecho Público.

2.- La Satisfacción de tales necesidades colectivas, objeto directo del Servicio Público.

3.- El Régimen Jurídico especial, que es primordial para asegurar el funcionamiento adecuado del servicio a efecto de que las necesidades que satisface no sufran menoscabos per judiciales por interrupciones o prestaciones deficientes del-

(176) José Diego Espinosa Reguera, op. cit. pág. 21.

(177) Lancis Sánchez, op. cit. págs. 52 y 53.

(178) Alvarez Gendín; "Manual... cit. pág. 56 y sigs.

mismo servicio. Este régimen se caracteriza por prevalecer en él, el interés público sobre el interés individual. (179)

De la definición que la Ley Orgánica del Distrito da al -- Servicio Público, se deducen los siguientes caracteres:

GENERALIDAD: En el sentido de que todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen.

UNIFORMIDAD: El servicio ha de estar presto a atender a todos los usuarios que lo soliciten, en igualdad de condiciones, y naturalmente que satisfagan las condiciones reglamentarias. - No hay posibilidad de discutir casos individuales y de convenir en los necesarios ajustes: lo que explica que los que pretenden usar el servicio tengan derecho a ello con sólo llenar las condiciones prefijadas y pagar las tasas o derechos que fijen las tarifas, por otra parte, los contratos que se celebren entre dichos usuarios y la Administración o el Concesionario, serán Contratos de Adhesión.

CONTINUIDAD: De la satisfacción del interés social al que provee el servicio, su cumplimiento no ha de interrumpirse ni - un sólo momento, salvo naturalmente los casos fortuitos o de -- fuerza mayor.

REGULARIDAD: De la prestación, es decir el servicio se realiza conforme a las disposiciones legales correspondientes.

PERSISTENCIA: En el sentido de que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistentes.

(179) "El Problema Municipal Mexicano", Editorial Cultura, México 1926, pág. 142.

"Consecuencia directa de las finalidades anteriores es la facultad que se reconoce a la Administración Pública de regular la organización y el funcionamiento de los servicios públicos y como las necesidades a cuya satisfacción tienden son cambiantes, así como la estimación que de esa satisfacción adecuada se forman los gobernantes, también se acepta generalmente - que deben gozar de la posibilidad de modificar en todo momento, tanto la estructura de los Servicios, cuanto las condiciones - en que se realiza su prestación". (180)

CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Diversos son los criterios que se siguen para la clasificación de los servicios públicos:

Atendiendo a los organismos que los tienen a su cargo, pueden dividirse en Servicios del Estado, servicios de las entidades federativas y servicios municipales, según las entidades - públicas existentes en la esfera administrativa.

Serra Rojas los clasifica en cuatro grandes categorías en relación a la competencia de los diversos órganos del estado - federal mexicano:

Los servicios públicos federales, cuya naturaleza se determina por las facultades de los órganos federales, conforme al Artículo 124 Constitucional, que ya analizamos con anterioridad. Tales servicios públicos pueden ser exclusivos, con carácter de monopolio, como el caso del servicio de energía eléctrica; concurrentes con los particulares, de acuerdo con sus respectivas concesiones, como el servicio de radiodifusión y -

(180) Gustavo R. Velasco, revista cit.

concurrentes con las demás entidades públicas existentes, en materias de competencia federal y atendidos por autoridades federales, locales y municipales.

Los servicios públicos de las entidades federativas, conforme al precepto constitucional citado anteriormente.

Los servicios públicos municipales, que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de la ciudad, o de una circunstancia territorial.

Y los servicios públicos internacionales, creados por la acción de la Organización de las Naciones Unidas y que se regulan por convenios entre los Estados. (181)

"El Profesor argentino Bielsa, distingue entre servicio público propio e impropio. Propios son aquellos que corren a cargo del Estado, bien de una manera directa o indirectamente, esto es por concesionarios. El servicio público impropio es el que prestan los particulares, no por concesión, sino mediante autorizaciones. En la primera categoría el Estado realiza el servicio con sus agentes y medios propios o lo coloca bajo su control a virtud del contrato que toda concesión envuelve. En el segundo caso el Estado ejerce sus poderes de vigilancia y reglamentación, para asegurar mediante ellos la continuidad del servicio". (182)

En otro sentido, los servicios públicos pueden ser simples o mixtos, según que corran a cargo exclusivamente de la administración o que se permita la intervención de los particulares en su desarrollo, tal es el caso de la instrucción primaria.

(181) Op. cit. págs. 91 a 93.

(182) Citado por Lancis Sánchez, op. cit. pág. 64.

Lancis Sánchez afirma que "los servicios públicos pueden dividirse como la actividad administrativa en jurídicos y sociales, según que tengan por objeto, como lo tiene aquella, - el desenvolvimiento de actividades primordiales para la vida del Estado y de la Administración Pública; y los segundos, -- aquellos que procuran el desarrollo de la vida social para -- producir mayor bienestar, pero que no tienen desde luego el - carácter de primordiales que se señala en los otros".(183)

En nuestro concepto el Servicio Público debe ofrecer: -- trabajo eficiente, organización adecuada, alta dirección y en todos los casos debe carecer de espíritu lucrativo, debe tener una marcada inclinación a beneficiar con sus productos materiales e inateriales a la universalidad de la población urbana y rural, e igualmente, en todos los casos, el origen del servicio público debe ser la existencia de una necesidad social, a la cual, con él se busca la correspondiente satisfacción.

(183) Op. cit. pág. 67.

2.- SERVICIOS PUBLICOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL.

Surge ahora el problema de determinar la competencia del Municipio. La materia municipal constituye el contenido de la actividad que desarrolla, las finalidades que realiza, su razón de ser.

La actividad de los Municipios como Entidades Públicas - se traduce en un sistema de servicios, cuya organización y - funcionamiento atiende el interés general de la Comunidad.

Mc Bain expresa: "Las respectivas esferas de acción de la ciudad y del Estado se presentan estrechamente entrelazadas y confundidas, sin posibilidad de señalar una distinción esencial entre las mismas". (184)

El británico John J. Clarke, al estudiar el Municipio Inglés, llega a la conclusión de que el gobierno local - es parte del gobierno de la Nación, que interviene en los -- asuntos que interesan a determinado distrito o lugar, junto- con aquellos asuntos que para el Parlamento ha juzgado conve- niente que sean administrados por las Autoridades Locales, - subordinadas al Gobierno Central. (185)

Zanobini considera que el Municipio es una entidad de fi- nes indeterminados, de indefinida expansión, resultando impo- sible, por otra parte, pretender la enumeración completa de sus atribuciones.

Albi expresa que "existe y se desarrolla en el Municipio una frondosa proliferación de materias, de tal amplitud que- puede afirmarse que no queda casi omitida ninguna de las que

(184) ALBI, Derecho Municipal.... cit. pág. 126

(185) Op. Cit. pág. 136.

suele tener a su cargo un Estado Nacional de Tipo Moderno".
(186)

Oscar Mulert reconoce en sus estudios que "La esfera de actividad de la administración autónoma de los Municipios - Alemanes se caracteriza por su Universidad de competencia", - y agrega al reproducir una resolución del Tribunal Administrativo Superior de Prusia: "El Municipio alemán no persigue una finalidad más o menos aislada sino que su competencia se orienta a absolver en la misma, todas las relaciones de la vida pública". (187)

Los autores contemporáneos coinciden en señalar al Municipio un carácter universal e ilimitado.

La "Carta Europea de las Libertades Comunales", del -- C. C. E., nos dice que: "El ejercicio de toda función de interés local pertenece al Municipio". (188)

Carlos Mouchet, considera característica esencial de la Autonomía el reconocimiento constitucional de una esfera propia de atribución no modificables por Ley. (189)

El Congreso Interamericano celebrado en Río de Janeiro, - celebrado en 1958, afirmó que: "Los Servicios Públicos que tienden a satisfacer necesidades exclusivas de orden local, deben considerarse como de competencia Municipal". (190)

En el Congreso de Lisboa en 1959, al tratar de determinar las materias de la competencia del Municipio, no se logra pasar de vagas referencias a aquellas que en cada país, -

(186) Opc. Cit. pág. 136.

(187) Idem.

(188) Charte Européenne des Libertés Communales, en Communes di Europe, abril de 1962, pág. 32.

(189) Facultades Legislativas, MOUCHET, Cit. pág. 8.

(190) Revista Municipal Interamericana, Núms. 1-2, Jul.-Dic. - 1958, Pág. 14.

se consideren tradicionalmente de ese carácter; las encaminadas a satisfacer las necesidades colectivas peculiares de la sociedad local; a las que impone una buena descentralización; a las actividades que resultan de las modernas concepciones sobre la acción del Estado en las órdenes de la cultura y de la asistencia social para alcanzar el bien común; a la prestación de los servicios públicos locales y ejercicios del poder de policía, y aquellos otros que aunque no estén expresamente determinados se refieren a necesidades o intereses locales. (191)

En Europa las competencias municipales se ordenan en torno a dos principios fundamentales:

1.- La autoridad local puede realizar todo aquello que considere necesario para el bien de la comunidad, siempre -- que eso no esté expresamente prohibido por la ley, o atribuído por ésta a alguna otra autoridad, es el caso de los Municipios Alemanes.

2.- La Autoridad local, no puede hacer nada que no le haya sido autorizado previamente por la ley, como en los Municipios de Gran Bretaña, que pueden realizar solamente las -- atribuciones que les han sido conferidas expresamente por la Legislatura del Estado.

Una variante del segundo principio será la consagrada en la Unión Soviética; cuando por una ley no se han encargado -- ciertas materias a las autoridades locales, ellas pueden ser resueltas por cualquier autoridad superior a ésta. (192)

En el caso anteriormente citado rige la legalidad estricta

(191) Conclusiones del Tema I, cit.

(192) C. MONTAGU HARRIS, "Comparative Local Government".- London, 1948, pág. 76.

ta, sobre los cometidos asignados expresamente, estándole reconocida a los organismos "superiores" de la "Autoridad -- Central", la capacidad de efectuar los servicios que podrá realizar el Municipio por virtud de los poderes implícitos en su ordenamiento jurídico". Como negación de las potestades - jurídicas de una persona de Derecho Público, de origen espontáneo y desarrollo natural como es el Municipio, no se puede pedir nada más estricto ni totalitario". (193).

En el Mundo Hispánico la ley presume una materia que pertenece por esencia al municipio, dando como supuesta su fácil identificación, sin detenerse a precisarla.

Para expresar el contenido de la competencia Municipal, - se utilizan ciertas palabras clave, que son fundamentales para la solución del problema, tales conceptos son:

"El interés Local", o necesidades generales que representan la razón de ser del Servicio Público.

"El Bienestar y Seguridad de los habitantes", o comodidad y conveniencia de la comunidad.

"El Mejoramiento", en el orden material, económico, moral y social del Municipio.

Solamente algunas Leyes Hispánicas hacen referencia directa a los Servicios Públicos de carácter local.

Como hemos puntualizado anteriormente, los Servicios Públicos Municipales, son aquellas organizaciones que satisfacen

(193) ISAAC GANON, "Municipalización de Servicios Públicos"
Montevideo, 1952.

cen las necesidades colectivas concernientes al manejo de una ciudad o de una demarcación territorial que constituyen un Municipio, tales como son los de agua potable, limpia pública, etc.

Greca, Zavallía, Bielsa y Albi, coinciden en que "todos los servicios públicos que encajen en la competencia Municipal y sean realizados por particulares, siempre que afecten al vecindario con carácter general, tendrán la consideración jurídica de Servicios Públicos, porque en todo caso serán regulados jurídicamente por el Municipio". (194)

En el Derecho Positivo Mexicano, las Leyes Orgánicas Municipales no atribuyen en forma específica y limitativa las funciones del Municipio, se concretan a enunciar: "Las cuestiones de carácter municipal"; "Lo relativo a la Administración de los intereses locales"; "Lo que concierne a la seguridad y bienestar de los habitantes".

Estos conceptos informan la noción de los servicios públicos, fin específico y función primordial de la Institución Municipal. El común denominador de la Competencia Municipal es el Servicio Público.

Ya sea por medio de éstas fórmulas imprecisas, o bien estableciendo categóricamente la noción de Servicio Público como fin primordial del Municipio, las Leyes Orgánicas, coinciden en un aspecto: Considerar un determinado conjunto de conceptos, como lo genuinamente municipal: - - Abastecimiento de Aguas, Alumbrado Público, Servicio de Policía, arreglo de calles y caminos vecinales, ornato, mercados y rastros, servicio de limpieza, etc.

(194) ALBI, "El Servicio Público Municipal y sus modos de gestión". Pág. 8, Madrid, 1947.

Las Leyes Orgánicas de los Estados de Tamaulipas, Vera---cruz, Guanajuato, Puebla, Tabasco, Yucatán, Nayarit y Guerre---ro, sólo hacen alusión a "Servicios".

Las Leyes Orgánicas de San Luis Potosí, Morelos, Durango, Chiapas, Coahuila, Oaxaca, Aguascalientes, Sinaloa, Sonora, - Zacatecas, Colima y Querétaro, no hacen alusión expresa a la noción de servicio público, sino que emplean fórmulas amplias de la competencia municipal.

La Ley Orgánica del Estado de Michoacán en su artículo 76 establece: "La Organización Administrativa, vigilancia y - - atención de los servicios públicos, es la función esencial de los ayuntamientos".

El Artículo 118 de la Ley Orgánica Municipal del Estado - de Chihuahua, divide en ocho materias las funciones de los -- Ayuntamientos: Servicios Públicos, Gobernación, Hacienda, -- Trabajo, Economía, Agricultura, Obras Públicas y Educación.

En la Ley Orgánica del Estado de Hidalgo de 1946, se establece que: "El Municipio tiene por objeto principal la aten---ción de los servicios públicos, para la seguridad y bienestar de sus habitantes y vecinos."

El Artículo 504 de la citada Ley del Estado de Chihuahua---establece: "La Prestación de Servicios Públicos constituye - la función primordial de la Administración Municipal y como - tal tendrá la atención preferente de los Ayuntamientos.

La Competencia Municipal en materia de Servicios Públicos es fijada por el Estado, en una órbita variable, a voluntad - del mismo, en función de diversas circunstancias de orden pú---blico y geográfico.

Existen materias comunes en un conjunto de cuestiones que se encauzan, reiteradamente, por vía de colaboración entre Estado y Municipio, bajo la dirección del primero. El interés-local y el general se equilibran en ellas, tal es el de Sanidad Pública, Instrucción Pública, Urbanismo, etc.

El caso de Institución Pública está previsto en la Fracción VIII del Artículo 3o. Constitucional que establece en su parte conducente que... "Se expedirán las Leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...

En algunas ocasiones se prescribe al Municipio en forma imperativa lo que debe hacer, fijando un esquema estricto de realizaciones que necesariamente han de llevarse a cabo y que constituye el número de servicios que debe prestar la Municipalidad al vecindario, lo que en doctrina algunos autores denominan "Competencia Obligatoria".

Algunas Leyes Orgánicas puntualizan lo que le está vedado al Municipio llevar a cabo, ésta medida se encamina a corregir ciertos abusos, en relación a determinadas corruptelas -- que al parecer son allí comunes, tales como gravar determinados ramos, impedir la entrada o salida de productos o personas, inmiscuirse en las facultades de los tribunales civiles o penales, etc., ésta es la llamada "Competencia Negativa".

En general se consideran como funciones y necesidades fundamentales de los municipios:

Las de Seguridad Pública: Bomberos, Servicios Médicos de Emergencia, Tránsito y Prisiones;

Las de Educación: Guarderías, Jardines de Niños, Educación Elemental, Educación Media y Técnica Media, Bibliotecas,

Centros Recreativos y Deportivos.

Las de Salud Pública y Prestaciones Sociales: Hospitales, Campañas de Prevención de Enfermedades, Casas de Cuna, Orfanatorios, Asilos.

Los de Servicios Urbanos: Alumbrado Público, Agua Potable y Alcantarillado, Limpieza de Calles, Pavimentación, Recolección de Basura, Mercados Públicos, Rastro, Cementerios, Transportes Públicos.

Otros servicios: Registro Civil.

Los Ayuntamientos han cubierto sólo una parte de los servicios enumerados, entre ellos, casi todos los de Seguridad Pública, aunque, prácticamente en todas las Entidades existen corporaciones estatales en ésta materia, al lado de las municipales.

En materia de Educación la labor ha sido prácticamente nula, algunos municipios prestan servicios de salud pública y beneficio social.

Puede decirse que de la totalidad de los Municipios del País, sólo unos cuantos, entre ellos, Guadalajara, Naucalpan, Tlalnepantla, Tijuana, Mexicali y algunos otros, están capacitados para prestar los servicios que supuestamente les corresponden.

Es imposible que con los recursos con los que actualmente cuentan los Municipios se puedan prestar debidamente o incrementar los servicios públicos municipales, es necesario en consecuencia incrementar los ingresos de los Ayuntamientos a fin de que, durante la primera etapa, puedan construir la infraestructura de los Servicios Públicos que permita posterior

mente autogestión de Ingresos.

Sentado lo anterior, podemos concluir que existe en nuestro Derecho Positivo Municipal una deficiencia pronunciada de sistemática y redacción en cuanto a la competencia que se fija a los municipios en materia de Servicios Públicos, y lo más grave es que añaden a ésta deficiencia otras de Orden Público, Económico y Administrativo, que crean un problema sumamente complejo y de muy difícil situación.

La Autonomía Municipal exige un indispensable complemento, si el Municipio ha de tener una esfera de independencia orgánica y funcional, resulta preciso que existan un conjunto de materias reservadas a la acción exclusiva del mismo y debidamente reglamentadas en el Derecho Positivo. Si su órbita funcional la comparte con otros poderes, su libertad resultaría mermada y la Autonomía inexistente.

Coincidimos con el Municipalista Jesús Castorena cuando afirma que: "La necesidad de fijar un número de materias o funciones obligatorias al Municipio es indispensable. Ellas serán las que hagan posible una vida común realmente autónoma". (195)

(195) J. JESUS CASTORENA, "El Problema Municipal Mexicano", Editorial Cultura, 1926, Pág. 18.

3.- AUTONOMIA MUNICIPAL EN LOS SERVICIOS PUBLICOS.

"Por virtud de la Descentralización Administrativa, los Servicios Públicos de interés local deben ser prestados por la Comuna, razones de orden económico social, y de seguridad y regularidad del Servicio, así lo exigen". (196)

El Municipio, por mandato Constitucional, es el encargado de satisfacer el conjunto de necesidades colectivas, mediante la organización adecuada de los Servicios Públicos.

La Administración y prestación de éstos, corresponde a la autoridad municipal, porque es la forma mediante la cual las necesidades colectivas son satisfechas de manera eficaz, es decir, en forma regular, continua y uniforme.

Siempre se ha considerado en teoría al Municipio, como columna vertebral de la estructura de un gobierno, cuyos objetivos son la prestación de los servicios públicos y el control y orientación adecuada del desarrollo urbano, los cuales deben llevarse a cabo en un área geográficamente determinada.

Es necesario replantear el tema municipal ante todos los problemas que presenta la creciente y exigente población nueva, que aspira a mejores servicios, mejor administración de los recursos e incluso superación de objetivos y propósitos que impliquen una total revalorización de la vida municipal.

El objetivo debe de ser una política de Descentralización, la revisión de las relaciones administrativas entre la Federación, los Estados y los Municipios, estudiando las normas Constitucionales que determinaron la esfera de su competencia.

(196) RAFAEL BIELSA, "Derecho Administrativo", Pág. 453, --
Sexta Ed. Buenos Aires, 1964.

tencia a efecto de lograr que los municipios realicen cada vez mayor número de actividades pertenecientes a su jurisdicción pública, rescatando aquéllas que por incapacidad económica vienen supliendo los otros niveles; pugnar por un manejo directo de los programas y funciones que en estricto sentido tienen un carácter municipal.

"Los Ayuntamientos deben actualizar su estructura administrativa, con el objeto de establecer sistemas racionales en la prestación de los Servicios Públicos y logrando con ello un aumento en el volumen y eficiencia en el manejo de los equipos destinados a los mismos". (197)

La creación de las oficinas de servicios públicos, así como la reestructuración de las dependencias municipales existentes, ponen de relieve la técnica de una nueva política de concebir la prestación de los servicios públicos en forma unitaria y no de una manera fragmentada y dispersa.

En materia de Servicios Públicos se requiere de un programa que comprenda investigaciones sectoriales para conocer su situación actual, analizar los recursos materiales, económicos y humanos utilizado en la prestación de los Servicios Públicos, plantear soluciones alternas y evaluarlas, realizar estudios específicos de cada uno de los Servicios, que culminen en especialización y en la formación de Consejos Municipales en los que queden integrados los ciudadanos entusiastas de todos los sectores.

La modernización en la administración municipal, hace indispensable la eliminación de los obstáculos organizativos, funcionales, materiales, financieros y humanos que impiden

(197) RAUL MARTINEZ ALMAZAN. "La Administración de los Servicios Públicos Municipales". Biblioteca del Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México.

su verdadero desarrollo.

Será necesario:

- . Reforzar las libertades municipales, dando al Municipio el grado de autonomía que resulte congruente con la exigencia del cumplimiento de su función primordial: "La prestación eficaz de los Servicios Públicos".
- . Mejorar en forma radical la economía del Municipio, con lo que estará en aptitud de realizar efectivamente sus funciones constitucionales y legales, garantizando la posibilidad real del ejercicio de sus competencias.
- . Favorecer una substancial y dinámica coordinación -- con los restantes niveles de administración.
- . Evitar la centralización y consiguiente inflación administrativa, al permitir el ejercicio de funciones que, por deficiencia en lo municipal, actualmente -- realizan las administraciones Estatal y Federal.
- . Establecer criterios de diferenciación mediante una clasificación funcional de los distintos tipos de Municipio que existen en el país, con el objeto de fijar una verdadera política de Desarrollo Municipal, una tipología municipal que permita saber cuál es el Municipio urbano, rural, industrial, indígena o artesanal.

Con relación a las recientes adiciones al 115 Constitucional, será necesario, que haciendo uso de las prerrogativas que en éstas se le conceden al Municipio, éste a través-

de su ayuntamiento, expida los decretos necesarios que contengan disposiciones sobre planos reguladores y sobre el problema de la habitación popular.

Nos enfrentamos a una singular explosión demográfica, el éxodo rural hacia las áreas urbanas provoca innumerables problemas a la gran ciudad por la creciente demanda de Servicios Públicos.

Servicios Básicos como: agua potable y drenaje, limpieza, pavimentos, alumbrado público, vivienda popular, escuelas, centros de salud, unidades deportivas, parques, seguridad pública, etc., al no poderse proporcionar satisfactoriamente, ocasionará el deterioro de la vida urbana.

Se impone como necesidad lógica el establecimiento de un plan de desarrollo urbano que incluya la planeación urbana y regional a corto, mediano y largo plazo y programas de introducción de servicios públicos en gran escala, así como el diseño y construcción de nuevas ciudades.

Tenemos que reconocer la urgencia de que exista una distribución equilibrada de los recursos fiscales, en la medida en que se fortalezca económicamente a los Municipios y a los Estados, se estará propiciando un desarrollo más acelerado y armónico del país, de esta manera, el Pacto Federal y la Autonomía Municipal que señala nuestra Constitución, cobrará efectiva vigencia.

4.- MODOS DE GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

GENERALIDADES.

En los últimos tiempos, la intervención del Estado ha sido cada vez más acentuada, imprimiendo nuevas modalidades a todos los organismos que se encuadran en las actividades económicas.

Ahora el Estado no se limita a atender los servicios tradicionales, sino que desempeña actividades económicas, relacionadas con la producción directa de bienes materiales y su entrega al mercado en condiciones análogas a los particulares, con lo cual se extiende la esfera de acción del mismo, a un campo que anteriormente quedaba reservado de modo estricto a la iniciativa individual.

Esta intromisión de la Administración Pública en la gestión económica, nos lleva al concepto de Empresa Pública, situación que se crea cuando el Estado y los Municipios asumen, directa o indirectamente, actividades organizadas en régimen de Empresa.

Culmann define a los "Servicios Públicos Económicos", como "el conjunto de administración del Estado, y, en su caso, de los Departamentos y de los Municipios, cuyas finalidades las constituyen la producción y la distribución de la riqueza". (198)

"La Entidad Municipal es un organismo vivo de gestión -- que ha de actuar para llevar a cabo misiones que se le han confiado". (199)

- (198) Citado por ALBI, Derecho Municipal...cit., pág. 152.
(199) ALBI, cit. pág. 151.

La idea de gestión debe ir íntimamente ligada con el concepto de actividad, que se traduce en movimiento, en aplicación concreta.

"El objetivo de las modalidades gestoras habrá que relacionarlo con la idea de "prestación", es decir estará constituido por aquellos fines directos e inmediatos que, con exclusión de cualquier situación general e impersonal, produzcan contacto entre el gestor y los miembros de la comunidad-considerados individualmente, mediante el suministro de - - aquel a éstos, de beneficios materiales, de ventajas tangibles, encaminadas a cubrir necesidades o a determinar comodidades de los mencionados individuos". (200)

La finalidad esencial del modo gestor es descongestionar al núcleo central - Federación, Estado, Municipio - de la -- enorme masa de las actividades atribuidas al mismo en una -- monstruosa hipertrofia, determinada por el intervencionismo-que cada día se desarrolla más.

Los modos gestores significan, primordialmente, división de trabajo, necesidad de distribuir en secciones especializadas las complejas actividades de la Administración Pública.

La Actividad del Gestor se halla siempre dominada por el poder público. En todos los modos gestores, cualquiera que sea su naturaleza, advertimos la sumisión, más o menos acentuada, de su titular a la Administración; la intervención - de ésta en el desarrollo y en la creación de las funciones - de éste. Se trata de un principio fundamental, inconvivable, que no puede faltar en ninguno de los modos de gestión.

(200) ALBI FERNANDO, "Tratado de los Modos de Gestión de -- las Corporaciones Locales". Ed. Aguilar, Madrid, - - 1960, págs. 26 y 27.

La administración, en el desarrollo de su privatura competencia, conserva el absoluto dominio sobre el Servicio Público: creándolo, modificándolo y suprimiéndolo. En su - - ejercicio la Administración regula la prestación del servicio mediante las funciones de dirección, vigilancia, tutela y sanción, para vigilar el exacto cumplimiento de las estipulaciones contractuales y de los preceptos reglamentarios.

Todos los modos de gestión son constituidos en su origen por la Administración Pública.

Salvo el caso en el que la gestión se halle directamente desempeñada por la propia entidad administrativa, los poderes de decisión, dirección e iniciativa de que gozan las formas gestoras, son limitados mediante una Actividad Interventora, ejercida por la Administración Pública sobre el servicio, para lograr la debida garantía de los intereses generales.

Esta potestad interventora según lo expresa Albi, ofrece las siguientes manifestaciones: poder de Dirección, Poder de Tutela, poder de vigilancia y poder de sanción. (201)

El influjo de la tendencia descentralizadora en la proliferación de los modos gestores se produce, en parte considerable, bajo la colaboración de los particulares con la administración pública, que utiliza esos procedimientos descentralizadores que descongestionan la tarea potencialmente encomendada a las entidades administrativas, al determinarse la órbita global de su competencia.

Otra característica de los modos gestores es la transito

(201) "Tratado de los modos"...., cit. pág. 32.

riedad, ya que no constituyen nunca situaciones definitivas. Por encima de cualquier interés particular prevalece en - ellos el interés general, y por tanto, han de poder adaptarse, en cada momento, a la coyuntura más favorable. A la Administración siempre ha de estarle permitido suprimir un servicio inútil, o sustituir una modalidad gestora inadecuada - por otra más conveniente; por ello, la ley de mutabilidad es básica en el Derecho Administrativo.

Por otra parte, "la gestión no se identifica, por principio, con la propiedad, ni esta última sigue, inexorablemente, a la base financiera de que deriva, antes, al contrario, en la mayor parte de los casos, el régimen doménial es decir la situación jurídica de los elementos materiales o bienes - que constituyen la base de la prestación de los servicios, - atrae a su órbita a los modos gestores, actuando los mismos, simplemente, como meros administradores de las instalacio--- nes, que conservan en todo caso, su carácter de bienes de -- servicio público, y que, como tales, permanecen siempre dentro del patrimonio de la entidad local correspondiente". - - (202)

Otras dos características esenciales de los modos gestores son: la existencia de un régimen jurídico especial y la contención inexorable de una fórmula financiera determinada.

Albi afirma que los modos de gestión sólo pueden conceputarse en relación a la noción de forma y los considera, "como formas legalmente prefiguradas, en las que ha de encua--- drarse, necesariamente, la actividad de la Administración Pública" y continúa: "Por modos de gestión debe entenderse: -

(202) PELLOX, citado por ALBI, "Tratado de los Modos.... - cit. pág. 37.

la serie sistemática de fórmulas legales, de carácter orgánico, funcional y financiero, a las cuales ha de ajustarse la actividad de la administración pública para realizar sus fines peculiares mediante la localización de porciones de competencia en estructuras adecuadas, sometidas a un régimen jurídico especial". (203)

El funcionamiento de los Servicios Públicos entraña una intervención constante y oportuna de la Administración Municipal para realizar en forma competente las prestaciones, ya sea directamente, ya con sus propios órganos, ya por medio de la actividad de los particulares bajo concesión o arriendo y valiéndose también de los sistemas modernos de economía mixta.

Como se ha puntualizado anteriormente, el procedimiento de gestión supone un conjunto de relaciones jurídicas generadoras de un régimen también jurídico, necesario para la constitución, conservación y perfeccionamiento de los Servicios Públicos.

El mismo autor considera que el progreso técnico-administrativo del Estado en cuanto a la gestión de los Servicios Públicos.

El mismo autor considera que el progreso técnico-administrativo del Estado en cuanto a la gestión de los Servicios Públicos Municipales se logrará mediante las siguientes etapas sucesivas de perfeccionamiento:

- como mera actividad industrial
1. explotación privada bajo una regulación legal.

(203) ALBI, op. cit. pág. 39.

2. Arriendo
3. Concesión
4. Economía Mixta
5. Municipalización en libre concurrencia
 bajo regimen de monopolio.

El tratadista belga, Buttgenbach, hace una interesante-relación de los modos de gestión. (204)

(204) Citado por ALBI, "Tratado de los modos", cit. pág. 56

**SERVICIOS
CENTRALIZADOS**

1. Regies y Administraciones Personalizadas.
2. Establecimientos públicos.

**SERVICIOS
DESCENTRALIZADOS**

- a) Asoc. Intercomunales
3. Asociaciones b) Cooperativas de derecho público.
de
Derecho
Público
- c) Organismos públicos - de economía mixta.
- d) Corporaciones profesionales de derecho público.
4. Organismos públicos consultivos de -- economía.
5. Organismos públicos para el funcionamiento de un servicio público.

1. Concesión
- 2, Autorización
3. Organismos Privados

6. Organismos públicos concesionario de servicios públicos.

Serra Rojas considera como los modos más frecuentes de ejercer los servicios públicos a los siguientes: (205)

- A. Administración Directa - V. gr. Servicio de Agua Potable en la Ciudad-de México.
- B. Arrendamiento y Administración o gestión interesada, como algunos puentes internacionales.
- C. Concesión de Servicios Públicos.
- D. Descentralización por servicio.
- E. Empresas de Economía Mixta o Empresas privadas de interés público, v. gr. la Cía. Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S. A.
- F. Servicios subvencionados.
- G. Otras formas de manejo de servicios públicos en instituciones públicas, o privadas o mixtas. V. gr. estacionamiento de vehículos.

La gestión de servicio público confiada a la propia administración reviste dos modos clásicos de gestión, la denominada administración directa o régime, provista de un patrimonio propio y autonomía, y el establecimiento público en el marco de la teoría francesa y recientemente otras formas de descentralización administrativa, que adoptan en nuestra legislación denominaciones diversas.

Apegándonos a los propósitos del presente trabajo estudiaremos brevemente las formas o modos de gestión con los --

(205) Op. cit. pág. 93.

que tiene relación directa el Municipio.

El Municipio gestiona en forma directa sus servicios -- públicos mediante la figura jurídica denominada "Municipalización".

En forma indirecta la gestión de los Servicios Públicos es realizada por el Municipio a través de la Concesión, el Arriendo y las Actividades de los particulares sujetas a la reglamentación y control del regimen local.

Y el Regimen de Economía Mixta, que permite al Municipio participar en la explotación de las grandes industrias y controlar más de cerca su actividad.

EL ARRIENDO

Es uno de los modos de gestión de los servicios públicos que se riega por un contrato entre el Municipio y la Empresa Privada; generalmente ha sido comprendido como aquella situación que se presenta cuando la organización e instalación del servicio corresponde originalmente al municipio - quien lo cede a un particular para que lo explote.

Se ha creado una situación bastante confusa en relación a esta forma de prestación, en virtud de la escasa literatura al respecto.

En esta figura de gestión se dan dos casos:

A.- Cuando el Municipio es el Arrendador y por lo tanto propietario de la instalación del servicio y cede el Derecho de Explotación a una empresa privada, ésta cobra a los usuarios las tasas autorizadas y a su vez, paga al Municipio la cuota convenida.

B.- Cuando el Municipio es Arrendatario, modalidad compleja del arrendamiento con características bien diferenciadas y a la que se denomina "Concierto". La encontramos cuando una corporación local, en vez de montar un servicio por su cuenta, acude al que tiene ya instalada otra o a un particular, pagando al propietario la cantidad que se estipule, generalmente por unidad de tiempo o de prestación.

En realidad el Arriendo es un sistema en completo desuso. "Equivale a una plena confesión de falta de capacidad administrativa o financiera en la Administración Pública, pudiendo considerarse como una de las formas menos recomendables de explotación indirecta". (206)

En cuanto a la aplicación de este modo de gestión en -- nuestro derecho municipal, algunas Leyes Orgánicas de los Estados conceden a los Ayuntamientos facultades de otorgar contratos para la prestación de los Servicios Públicos, salvo -- la Ley Orgánica del Estado de Yucatán, ninguna otra establece en forma específica el Arriendo como modo de gestión.

LA CONCESION

En el Diccionario de la Lengua Española encontramos que por cesión se entiende el otorgamiento gubernativo a favor -- de particulares o empresas, bien sea para apropiaciones, disfrute o aprovechamientos privados en el Dominio Público, según acontece en minas, aguas o montes; o bien para construir o explotar obras públicas; o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local.

(206) ALCIDES GRECA, op. cit., pág. 205.

Para Haurior la concesión es una operación por la cual un particular se encarga de los gastos, riesgos y peligros - del funcionamiento de un servicio público y, en su caso, de ejecución de trabajos públicos en virtud de una subrogación-temporal de los Derechos del Poder Público, efectuada de modo reglamentario, percibiendo en cambio una remuneración prevista de modo contractual que consiste, generalmente, en la facultad de hacer efectivas tasas sobre los usuarios del servicio". (207)

Para Jeze, la Concesión es un contrato para la explotación y funcionamiento de un Servicio Público, con gastos y riesgos a cargo del concesionario, quien tiene derecho a recibir de los usuarios una tasa por el uso del Servicio; es de larga duración y es un contrato administrativo propiamente dicho, fuera de la órbita del Derecho Civil.

Meyer dice que es un acto administrativo por el cual se da poder a un individuo sobre una parte de la Administración Pública, para ejercer cierta actividad en nombre y por cuenta propia.

Bonard, en cambio, afirma que se trata de un acto mixto, en parte unilateral y en parte contractual; reglamentado en todos los deberes y poderes relativos a la organización y funcionamiento del servicio; convencional, en todos los deberes y poderes resultantes de las ventajas personales, pecuniarias y de otra índole, que le son otorgadas por vía de contrato.

Bielsa define a la concesión como "un acto administrativo por el cual se atribuye a una persona con el fin de que -

(207) Citado por ALBI, op. cit., pág. 158.

ella gestione o realice el Servicio Público concedido, conexas a la construcción de una obra pública, un poder jurídico sobre una manifestación de la Administración". (208)

La concesión es un acto administrativo celebrado entre la Administración Pública y un Particular, mediante el cual aquélla otorga a éste el derecho de establecer y explotar un Servicio Público por un tiempo determinado.

En la concesión, hasta el aspecto económico que interesa al particular se encuentra subordinado al interés general, y en realidad está controlado por la administración.

Al concensionar un Servicio Público, la administración establece un derecho a favor de un particular para que maneje un servicio, por un plazo determinado y bajo condiciones precisas, de naturaleza contractual y reglamentaria.

La Doctrina jurídica contemporánea considera que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario que fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, con disposiciones relativas a horarios, tarifas, etc.; un acto condición que condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para explotar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, etc. y un contrato, cuya finalidad es proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la Administración. (209)

El objeto de la concesión es transferir a los particula

(208) RAFAEL BIELSA, "Derecho Administrativo", Buenos Aires 1938, Tomo I, pág. 308.

(209) GABINO FRAGA, op. cit., pág. 251.

res el desempeño del Servicio Público, de acuerdo con la - -
Ley. Lo esencial en la Concesión de Servicio Público es - -
la Prestación del Servicio concedido por medio de actos con-
cretos que deben efectuarse bajo determinados requisitos, pa
ra ese objeto la Administración se reserva ciertas faculta--
des de intervención que hace efectiva por medio de reglamen-
taciones específicas.

MUNICIPALIZACIÓN

"El Fenómeno de Municipalización es probablemente, la -
más antigua manifestación del intervencionismo de la Adminis-
tración Pública en las Actividades económicas". (210)

"Se llama Municipalización a la facultad que tienen los
municipios para administrar y explotar por sí mismos los ser-
vicios necesarios al bienestar material y moral de la pobla-
ción; los servicios deben ser pues, servicios públicos". - -
(211)

El enfoque doctrinal de este fenómeno no ha sido unifor-
me:

El Sistema doctrinal, equipara la Municipalización a la

(210) ALBI, Derecho Municipal, ... cit. pág. 172.

(211) BIELSA, "Régimen Municipal... cit. pág. 195.

gestión directa, considerando municipalizado todo servicio, cualquiera que sea su naturaleza, que se lleve a cabo por los órganos municipales, sin interposición de intermediarios, negando así a las municipalizaciones la caracterización comercial básica. Así Bielsa declara que "la ejecución directa de los servicios es lo que caracteriza a la Municipalización, por oposición al sistema de concesión o ejecución indirecta". (212)

El Sistema Mixto u objetivo-subjetivo se basa en el carácter económico o remuneratorio de la empresa, sin prescindir por esto de la gestión directa, es decir, admite que aquella produzca beneficios para la Municipalidad. Así Zangobini define a la Municipalización como "la asunción por parte del Municipio de la gestión de algunos servicios de carácter fundamentalmente económico y comercial, ya en concurrencia con los particulares, ya con derecho de exclusividad".

El Sistema de Interés Social es adoptado como una postura ecléctica por el municipalista alemán Oscar Mulert, tomando como punto de partida la distinción de empresas productivas e instituciones que ofrecen, sobre todo, un carácter de utilidad pública, atribuyendo a éstas últimas una finalidad estrictamente social, de tal forma que los pagos exigidos deben cubrir los gastos de sostenimiento o una parte de los mismos.

La Municipalización es un fenómeno político, económico y social complejo, su génesis desarrollo y finalidad está en la estructura social misma.

"Este fenómeno se da ya con la creación de órganos o en

(212) ISAAC GANON, "Municipalización de los Servicios Públicos".

tes especiales, provistos de autonomía administrativa y financiera, en grados de intensidad variables, ya con la adaptación orgánica de estructuras administrativas preexistentes, - ya simplemente con la diversificación funcional de la Institución municipal misma". (213)

En la actual etapa de la evolución del Estado, no es posible auspiciar municipalizaciones por la municipalización -- misma. Las Municipalizaciones no deben hacerse "a priori", - sino cuando son reclamadas por una verdadera exigencia pública. Montemarini, refiriéndose a estas municipalizaciones precipitadas, ha expresado que "allí donde no se encuentran determinadas condiciones favorables sólo se consigue llegar a - la empresa industrial municipal". (214)

Alcides Greca establece como factores a contemplar para realizar una Municipalización los siguientes: (215)

- a) Posibilidad financiera de su realización
- b) Capacidad técnica del órgano directivo
- c) Suficiente cantidad de consumidores
- d) Verdadera exigencia pública de una realización directa.
- e) Incapacidad de las empresas privadas.

Existe una marcada diferencia entre la estatización y la municipalización, mientras en la primera se persigue un inte-

(213) Idem, pág. 112

(214) Citado por Alcides Greca "Realización de Servicios Públicos por Empresas de Economía Mixta". 1957. pág. 30.

(215) Alcides Greca, Op. cit.

rés general superior, que no siempre es el de los consumidores, en la municipalización en cambio, por su carácter restringido, por la limitación del territorio donde se implanta y el menor número de los beneficiados, se tiene en cuenta, principalmente el interés de los consumidores.

En nuestro derecho positivo, las leyes no prevén la Municipalización, sin embargo existen desde hace mucho tiempo en todos los municipios de la República, un número determinado y casi siempre invariable de servicios públicos municipalizados.

"Si nuestras leyes nada dicen en relación a la municipalización, la lógica jurídica aconseja: "lo que no está prohibido está permitido", apoyado todo ésto en la existencia de ciertos servicios municipalizados tales como mercados, rastrojos, abastecimiento de aguas, limpieza, drenaje, arreglo de calles, desagüe. Por estos servicios se podrá medir el grado de autonomía a que han llegado nuestros Municipios". (216)

ECONOMIA MIXTA.

En esta modalidad se produce una acción conjunta del municipio y de los particulares en la prestación de los servicios públicos, modalidad encuadrada en figuras de sociedades mercantiles.

"Estas formas jurídico-económicas son consideradas como procedimientos de gestión de ciertos servicios públicos, industriales o comerciales de interés colectivo, cuya característica esencial es la de asociación de capitales públicos y

privados y que son resultado del fenómeno de la intervención del Estado en el dominio económico, que ha tomado más incremento a partir de la primera guerra europea". (217)

Para Sombart "se consideran empresas públicas mixtas todas aquellas en las cuales los intereses públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en vistas a un interés común". (218)

Las economías mixtas alcanzan escasa acogida en la legislación municipal hispana, solamente algunas provincias argentinas, el estado venezolano, el de España y el de la República Dominicana establecen normas relativas a esta fórmula en lo municipal.

En las empresas de economía mixta, persona jurídica pública y privada, los particulares manejan el servicio bajo normas de derecho privado, con una intervención del poder público que varía en las diversas legislaciones. En el derecho administrativo mexicano, sólo se consideran empresas de economía mixta aquellas en las que el Estado se reserva la dirección de las empresas, como accionista mayoritario, por aportación de capital en acciones preferentes y en otros casos, en que se da la ingerencia importante de la administración.

La empresa de economía mixta es una sociedad anónima, cuyas acciones pertenecen por partes a capitalistas privados, por un lado, y a personas públicas que se encuentran por este hecho asociadas a su gestión.

(217) Villegas Basavilbaso, "Derecho Administrativo". Tomo I
Pág. 193. Buenos Aires, 1950.

(218) Citado por Albi, Derecho Municipal.... cit. pág. 182.

Es importante hacer notar que en ninguna ley orgánica - municipal de nuestro país, se hace mención a este importante modo de gestión de los servicios públicos.

C O N C L U S I O N E S

- I. El Sistema Federal Mexicano, sufre en la actualidad - una grave crisis, debida a la creciente centraliza---ción del poder público, traducida en el excesivo otor gamiento de facultades en el Legislativo Federal, el Acumulamiento de atribuciones, de hecho y de Derecho en el Ejecutivo y en especial en algo que resulta gra vísimo y de nefastas consecuencias para los Estados y para los Municipios: la Absorción cuasi-absoluta del Ingreso Nacional.

El término "Soberanía" aplicado a las Entidades Federa---tivas, es un término EQUIVOCO, ARTIFICIAL E IRREAL, propongo se reformen los Artículos 40, 41 y 103 Con---stitucionales, sustituyendo el Concepto de "SOBERANIA" en ellos contenido, por el Término "AUTONOMIA", esta---Reforma Constitucional dará propiedad conceptual y --claro entendimiento jurídico del régimen competencial de los Estados Miembros.

- II. El Estado es una Unidad Organizadora de todas sus cé---lulas y Entidades componentes. Las disposiciones - -constitucionales que en forma sistemática limitan el poder público de las entidades federativas, son BARRE RA REAL, opuesta a la ARBITRARIEDAD, al DESPOTISMO y a los EXCESOS DE PODER.
- III. La Legislación Federal, debe establecer normas de ob---servancia general, respetando la Autonomía de las En---tidades Federativas, en lo que no se oponga a los - -

Principios de Interés Nacional y debe, por lo tanto, -
Reglamentar en forma específica las relaciones entre-
la TRILOGIA DE LAS PERSONAS MORALES de la Administra-
ción Pública, estableciendo entre sus normas fundamen-
tales, disposiciones que PROTEJAN Y GARANTICEN LA AU-
TONOMIA POLITICA, JURIDICA, ECONOMICA Y ADMINISTRATI-
VA DEL MUNICIPIO LIBRE.

- IV. El Municipio es una Estructura Natural Intermedia en-
tre la Familia y el Estado, considerada como una FOR-
MA ESENCIAL E IRREPLAZABLE DE ORGANIZACION SOCIOPOLI-
TICA que institucionaliza las relaciones de la vida -
local y cuyo fin primordial es la SATISFACCION DE --
LAS NECESIDADES PUBLICAS en orden a la realización --
del BIEN COMUN de su órbita de acción.
- V. El Estado debe ser ante todo un ARMONIZADOR DEL ORDEN
SOCIAL, que asegure en lo político la unidad, y que -
SALVE, FORTALEZCA, LLEVE A SU PERFECCION, la multipli-
cidad de los estamentos de la sociedad, de las Insti-
tuciones Históricas, Autónomas que constituyen un ver-
dadero tejido orgánico en el que cada Célula DESARRO-
LLA FUNCIONES ESPECIFICAS en todos los órdenes de la
vida.
- VI. El PLURALISMO SOCIAL implica una ORDENACION JURIDICA-
CONGRUENTE, ya que solamente así puede la pluralidad-
tener sentido Jerarquizado y Armonizador.
- VII. El Municipio y la Entidad Federativa deben AFIRMARSE-
COOPERACION Y ARMONIA. La intervención de las Entida-
des en lo municipal, debe tener CARACTER SUBSIDIARIO,
COMPLEMENTARIO Y DE AYUDA, permitiendo al Municipio -

desarrollar lo conducente en toda aquella que es de su exclusiva competencia.

- VIII. El artículo 115 Constitucional, aún cuando establece el Deber Ser de la "LIBERTAD MUNICIPAL", ADOLECE DE SERIAS DEFICIENCIAS Y CONTRADICCIONES, las primeras por no establecer Principios Constitucionales que Garanticen la Libertad Municipal, invocada en su Plenitud y las segundas cuando en forma expresa DEJA A MERCED DE LAS AUTORIDADES ESTATALES el Grado de Autonomía Política, Jurídica, Administrativa y Hacendaria de los Municipios, de esta manera, éstos pasan a ser una MERA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO DEL ESTADO.
- IX. Numerosas Constituciones Locales, haciendo una INTERPRETACION INCORRECTA del 115, OBSTRUCCIONAN EN FORMA ATROZ, La Autonomía Municipal
- X. La Administración Pública se encamina a la Ejecución de las Leyes, a la Organización y atención de los Servicios Públicos y a los fines que se dirigen a la SATISFACCION DE LAS NECESIDADES COLECTIVAS en la APLICACION DETALLADA Y SISTEMATICA DEL DERECHO PUBLICO, concretándolo y particularizándolo por medio de la FUNCION ADMINISTRATIVA que es asignada típicamente al Poder Ejecutivo.
- XI. El Régimen de Centralización Administrativa, constituye la FORMA PRINCIPAL DE NUESTRA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA, en él se establece una Subordinación Unitaria, Coordinada y Directa de los órganos al Poder Central, existiendo entre ellos un VINCULO ESTRICTAMENTE JERARQUICO.

XII. Los problemas que suscita la RIGIDA CENTRALIZACION, han hecho necesaria la Creación de Otras Formas de Organización Administrativa:

LA DESCONCENTRACION Y LA DESCENTRALIZACION, en la primera, se le asigna a un órgano ya existente, - determinada competencia, pero, a pesar de ello, - sigue SOMETIDO A PODERES JERARQUICOS SUPERIORES, - situándose aún dentro de la centralización administrativa; por el contrario, la DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA consiste en la creación de -- una Personalidad Jurídica Especial y de un Patrimonio Propio, a la que se le confía la realización de algunas actividades administrativas, guardando - el poder central, UNA RELACION QUE NO ES DE - JERARQUIA.

XIII. La descentralización administrativa reviste dos importantes formas:

La DESCENTRALIZACION POR SERVICIO, que consiste en la creación de un régimen Jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general por medio de un procedimiento técnico y la DESCENTRALIZACION POR REGION O TERRITORIAL, que tiene por finalidad la Creación de una Institución Pública, Dotada de Personalidad Jurídica y patrimonio propio, y un Régimen Jurídico Establecido por el Artículo -- 115 Constitucional y que atiende a las necesidades locales o específicas de una Circunscripción Territorial Determinada.

XIV. La descentralización administrativa reviste dos importantes formas:

La DESCENTRALIZACION POR SERVICIO, que consiste en la creación de un régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general por medio de un procedimiento técnico y la DESCENTRALIZACION POR REGION O TERRITORIAL, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, y un régimen jurídico establecido por el artículo 115 constitucional y que atiende a las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial determinada.

XIV. La DESCENTRALIZACION POR REGION es predominantemente -- una FORMA MIXTA DE DESCENTRALIZACION: POLITICA Y ADMINISTRATIVA, que se concreta en el municipio libre mexicano y significa una GESTION MAS EFICAZ DE LOS SERVICIOS PUBLICOS, constituyendo un fuerte contrapeso a la centralización política y administrativa

XV. En la administración pública, el ELEMENTO HUMANO, ES EL MAS IMPORTANTE, los titulares de la administración deben ser personas idóneas con VERDADERA VOCACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA, CAPACITADOS TECNICAMENTE y conscientes de su responsabilidad como ADMINISTRADORES DEL BIEN COMUN.

XVI. Por consiguiente en las Leyes Orgánicas Municipales de cada Estado, deben existir disposiciones que establezcan los requisitos mínimos para ser FUNCIONARIO MUNICIPAL, que dependerán, en cada caso, del GRADO CULTURAL,-

POBLACION, E IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO, ya que en cada municipio, son distintos los niveles de desarrollo, las circunstancias y las exigencias técnicas y administrativas.

- XVIII. En el Derecho Municipal Comparado, especialmente en el del Mundo Hispánico y en el de algunos países de Europa Occidental, encontramos una MARCADA TENDENCIA A HACER - DEL DERECHO MUNICIPAL UNA DISCIPLINA AUTONOMA a la que se le considere en forma muy particular y profunda, logrando con ello una COMPENETRACION CIENTIFICA TOTAL .
- XIX. El estudio del gobierno local, la forma jurídica que éste debe revestir, los problemas de participación popular en la adopción de decisiones, las relaciones que ligan a los municipios con el Estado y el poder central, los sistemas que conduzcan a una mayor agilidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos, las finanzas municipales y todo lo relacionado con estas Entidades Menores, debe formar parte de una DISCIPLINA AUTONOMA, que se incluya en los programas de estudio de las FACULTADES DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS de las Universidades del país.
- XX. El Municipio mexicano NO GOZA DE AUTONOMIA, es simplemente AUTARQUICO, es decir descentralizado administrativamente y con una relativa libertad política en la elección de autoridades.
- XXI. La Autonomía Municipal implica descentralización administrativa, legislativa y política y se da cuando se otorgan al municipio en su totalidad, LAS FACULTADES SIGUIENTES:

- a). Facultades legislativas en una esfera privativa de competencia, con alcance esencialmente formal, sin más limitaciones que las que impone su necesaria coexistencia y compatibilidad con el Estado correspondiente.
- b). Potestad fiscal, mediante el reconocimiento de ingresos propios.
- c). Autosuficiencia financiera garantizada por subvenciones sin intervención.
- d). Libre elección de autoridades y prohibición expresa de fiscalización política de las autoridades estatales.
- e). Facultad para establecer la organización administrativa y determinar las atribuciones del gobierno municipal.

XXII. La autonomía municipal DEBE ESTAR GARANTIZADA EN LA CONSTITUCION, con recurso jurisdiccional ante organismos independientes, frente a las EXTRALIMITACIONES DE LOS PODERES ESTATALES, por lo que propongo, se -- adicione el Artículo 103 Constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- IV. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados que VULNEREN O RESTRINJAN LA AUTONOMIA -- DEL MUNICIPIO LIBRE, en contravención a lo dispuesto por el artículo 115 y sus leyes reglamentarias.

- XXIII. Además, la autonomía municipal debe estar consagrada en las constituciones políticas de los Estados y en las leyes orgánicas municipales respectivas, en las que se estatuya su aplicación a todos los dominios de la administración municipal.
- XXIV. Para dar al Municipio AUTOSUFICIENCIA FINANCIERA, -- propongo se expida una Ley Reglamentaria a la FRAC-- CION XXIX DEL ARTICULO 79 CONSTITUCIONAL, estable-- ciendo en forma objetiva las relaciones entre la fe-- deración y los municipios, básicamente en materia de competencia tributaria señalando específicamente y - con lógica distributiva y equitativa, LA PARTICIPA-- CION QUE CORRESPONDA A LOS MUNICIPIOS en impuestos - de legislaciones concurrentes, que establezca el Con greso de la Unión, señalando la forma y periodicidad con que deben entregarse a los municipios tales parti-- cipaciones. La reglamentación deberá referirse -- también a la COLABORACION FEDERAL PARA OBRAS Y SERVI-- CIOS PUBLICOS.
- XXV. Será necesario también expedir una Ley Reglamentaria a la FRACCION II DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, re lativa a la HACIENDA MUNICIPAL, en la que se otorgue POTESTAD FISCAL PROPIA al municipio, estableciendo - claramente los IMPUESTOS PRIVATIVOS de éste y seña-- lando los PORCENTAJES MINIMOS CORRESPONDIENTES a la- participación municipal en los impuestos y en parti-- cular a los que gravan la propiedad rústica y urbana y los del comercio y la industria. La Ley deberá re ferirse además al REGIMEN DE INTERMUNICIPALIDADES Y- ASOCIACIONES MUNICIPALES CON FINES DE DESARROLLO EN- LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS O LA REALIZACION

DE OBRAS DE INTERES COMUN.

- XXVI. Es de vital importancia REGLAMENTAR LA FRACCION VII DEL ARTICULO 117 CONSTITUCIONAL a fin de facilitar a los municipios del APROVECHAMIENTO DE LOS EMPRESITOS, fuente de recursos hasta ahora, casi inexplorada. Esta ley reglamentaria deberá REGULAR E IMPULSAR LAS OPERACIONES DE CREDITO otorgadas a los Ayuntamientos.
- XXVII. EL SERVICIO PUBLICO es una actividad técnica de la administración pública activa o autorizada a los particulares que ha sido CREADA Y CONTROLADA PARA ASEGURAR DE UNA MANERA PERMANENTE, REGULAR, CONTINUA Y SIN PROPOSITO DE LUCRO, la SATISFACCION DE UNA NECESIDAD DE INTERES GENERAL, sujeta en principio a un régimen de derecho público.
- XXVIII. La creación de un servicio público se VERIFICA POR LA LEY a virtud del régimen jurídico de características especiales que le aplica. Es el propio Estado el que selecciona las actividades que considera como Servicio Público.
- XXIX. La DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA TERRITORIAL se propone como OBJETIVO BASICO una GESTION MAS EFICAZ DE LOS SERVICIOS PUBLICOS, se apoya en una Base Geográfica y por lo tanto delimita los servicios propios de una Circunscripción territorial determinada.
- XXX. LOS SERVICIOS PUBLICOS constituyen la FUNCION ADMINISTRATIVA PRIMORDIAL DE LAS MUNICIPALIDADES, función que sólo podrán cumplir si se les dota de la competencia, autonomía y recursos que para tal cometido necesita.

- XXXI. En el DERECHO POSITIVO MEXICANO, LAS LEYES ORGANICAS NO ATRIBUYEN en forma específica y limitativa las FUNCIONES DEL MUNICIPIO, por lo que la competencia municipal en materia de servicios públicos es fijada por las autoridades estatales en una órbita variable, a voluntad de las mismas.
- XXXII. Los MODOS DE GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS son una serie sistemática de fórmulas legales de carácter orgánico funcional y financiero, mediante la localización de PORCIONES DE COMPETENCIA EN ESTRUCTURAS ADECUADAS, sometidas a un REGIMEN JURIDICO ESPECIAL y constituyen los métodos de acción mediante los cuales desarrollan su actividad las entidades públicas.
- XXXIV. En todos los modos gestores se encuentran las siguientes características: La SUMISION MAS O MENOS ACENTUADA DE SU TITULAR a la administración, LA INTERVENCION DE ESTA en el desarrollo y en la - - creación de las funciones de éste, TODOS LOS MODOS GESTORES SON CONSTITUIDOS EN SU ORIGEN POR LA ADMINISTRACION PUBLICA, salvo la gestión activa, - los poderes de decisión, dirección e iniciativa - de los modos gestores son limitados mediante una actividad interventora de la Administración Pública.
- XXXV. Los modos gestores se caracterizan además por la EXISTENCIA DE UN REGIMEN JURIDICO ESPECIAL y la - contención inexorable de una FORMULA FINANCIERA.
- XXXVI. El funcionamiento de los servicios públicos entra ña una INTERVENCION CONSTANTE Y OPORTUNA DE LA ADmi

MINISTRACION MUNICIPAL para realizar en forma competente las prestaciones, ya sea directamente, ya con sus propios órganos, ya por medio de la actividad de los particulares bajo concesión o arriendo y valiéndose también de los sistemas modernos de economía mixta.

XXXVII. Es urgente la existencia de un Plan de Desarrollo Municipal, en el que concurran los tres niveles de gobierno, en los términos de las recientes adiciones al 115 Constitucional, pero partiendo del principio fundamental de respeto a las autonomías de los Estados y de los Municipios.

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

- ALBI FERNANDO: "Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales", MADRID, 1960.
- ALBI FERNANDO: "El Servicio Público Municipal y sus Modos de Gestión", MADRID, 1974.
- ALBI FERNANDO: "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico", MADRID, 1955.
- ALCIDES GRECA: "La Realización de los Servicios Públicos por - Empresas de Economía Mixta", ARGENTINA, 1957.
- ALVAREZ GENDIN: "Manual de derecho Administrativo", MADRID, -- 1941.
- AMORIN DEOLINDO: "La Evolución del Municipio en Brazil", LA HABANA, 1953.
- BENITEZ T. HUMBERTO: "El Mito del federalismo en México", Revista Desarrollo Municipal No. 2, 1975.
- BIELSA RAFAEL: "Derecho Administrativo", BUENOS AIRES, 1964.
- BIELSA RAFAEL: "Principios de Régimen Municipal", BUENOS AIRES, 1940.
- CARMONA ROMAY G. ADRIAN: "Notas sobre Autonomía" MADRID, 1954.
- CARPIZO JORGE: "La Constitución Mexicana de 1917" UNAM, MEXICO, 1973.
- CARRERA JUSTIZ: "El Derecho Público y la Autonomía Municipal".
- CASANAS BARCELLS JUAN: "El Municipio como Continuidad del Tiempo" MADRID, 1971.
- CASTORENA J. JESUS: "El Problema Municipal Mexicano", MEXICO, - 1926.
- COMMUNES d'Europe Cahier ... 1962.

- CHANES NIETO JOSE: "Modernización en la Administración Municipal", MEXICO, 1970.
- CHANES NIETO JOSE: "La Reforma Administrativa Municipal" MEXICO, 1975.
- CHARTE "Européenne des Libertés Communales, en Communes d'Europe, 1962.
- DABIN JEAN: "Doctrina General del Estado", MEXICO, 1946.
- DAU DAU ALFONSO: "Consolidación de los Municipios para su Desarrollo", Ponencia, VERACRUZ, 1976.
- DE LA GARZA SERGIO F.: "Derecho Financiero Mexicano", MEXICO, -1973.
- DE LA GARZA SERGIO F.: "La Hacienda Municipal" MEXICO, 1947.
- DIAZ CARECER, M. A.: "el Municipio en la Viabilidad Económica del Territorio de Baja California", MEXICO, 1967.
- ELIAS DE TEJADA FRANCISCO: "Municipio y Organización Política". MADRID, 1971.
- ESPINOSA REGUERA JOSE DIEGO: "Derecho Administrativo", MEXICO, 1971.
- FLORES ZAVALA ERNESTO: "Finanzas Públicas Mexicanas", MEXICO, -1971.
- FRAGA GABINO: "Derecho Administrativo", MEXICO, 1973.
- FORSTHOFF E.: "Tratado de Derecho Administrativo", MADRID, 1958.
- GAMBRA RAFAEL: "La Monarquía Social y Representativa en el Pensamiento Tradicional", MADRID, 1954.
- GAMBRA RAFAEL: "El Crecimiento del Poder en eso que llaman Estado", MADRID, 1958.
- GANON ISAAC: "Municipalización de los Servicios Públicos", MONTEVIDEO, 1952.
- GARCIA OVIEDO: "Tratado de Derecho Administrativo"
- GARCIA VALENCIA: "Las Relaciones Humanas y la Administración Pública Mexicana", MEXICO, 1951.
- GASCON MARTIN JOSE: "Tratado de Derecho Administrativo", 1955.

GAXIOLA F. JORGE: "La Crisis del Pensamiento Político y otros Ensayos", MEXICO, 1956.

GAY VICENTE: "El Imperialismo", MADRID, 1915.

HERNANDEZ ORIHUELA J. IGNACIO: "Incremento de los Ingresos a nivel Municipal", MEXICO, 1975.

HERRERA Y LASSO: "Estudios Constitucionales", MEXICO, 1964.

JELLINEK GEORGE: "Teoría General del Estado: ARGENTINA, 1943.

KELSEN HANS: "Compendio de Teoría General del Estado"

LE FUR: "Etat Federal et Confédération d'etats.

LOMELI GARDUÑO: "Comentarios Constitucionales" GUANAJUATO, -- 1965.

MACEDO, MIGUEL: "El Municipio en México y su Evolución Social" Tomo I.

MARGAIN MANATOU EMILIO: "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" MEXICO, 1969.

MARTINEZ AGUILAR ROGELIO: "El Financiamiento Municipal, un Enfoque Económico Administrativo", MEXICO, 1972.

MARTINEZ ALMAZAN RAUL: "La Administración de los Servicios Públicos Municipales", MEXICO, 1975.

MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO: "Federalismo sin Participación Municipal", MEXICO, 1975.

MARTIN ROSCOE C.: "Administración Pública", MEXICO, 1975.

MATUS ESCOBEDO RAFAEL: "La Crisis Política y Jurídica del Federalismo". JALAPA, 1944.

MONTAGU HARRIS: "Comparative Local Government" LONDON. 1948.

MOUCHET CARLOS: "Facultades Legislativas y Reglamentarias de los Municipios", LA HABANA, CUBA, 1959.

MOUCHET CARLOS: "Tendencias Actuales de las Instituciones Municipales en Iberoamérica", ARGENTINA, 1960.

MOUCHET CARLOS: "El Régimen Municipal en la Constitución", ARGENTINA, 1959.

- MOUSKHEL: "Teoría Jurídica del Estado Federal"
- MUNOZ LUIS: "Comentarios a las Constituciones de Iberoamérica", MEXICO, 1954.
- NAVARRO AYALA JORGE: "Fortalecimiento Económico de los Municipios", Ponencia, VERACRUZ, 1976.
- OCHOA CAMPOS MOISES: "La Reforma Municipal" MEXICO, 1968.
- OCHOA CAMPOS MOISES: "Hacia la Modernización de la Legislación Municipal", Ponencia, VERACRUZ, 1976.
- PEREZ ABREU JUAN: "Perspectivas del Municipio Actual". Revista Desarrollo Municipal", MEXICO, 1975.
- POSADA ADOLFO: "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna", MADRID, 1927.
- PUY FRANCISCO: "Municipio y Organización Jurídica", MADRID, -- 1971.
- PUY FRANCISCO: "Federalismo Tradicional y Federalismo Revolucionario", MADRID, 1968.
- REVISTA "Desarrollo Municipal", Nos. 1, 2 y 3. 1975.
- REVISTA MUNICIPAL INTERAMERICANA, Nos. 1 y 2; 1958.
- ROSIN: "Das Recht der öffentlichen Genossenschaft", FREIBURG.- U. B., 1896.
- RUIZ DEL CASTILLO CARLOS: "Presencia del Municipio", MADRID, 1957.
- SCHMITT CARL: "Teoría de la Constitución", MEXICO, 1966.
- SERRA ROJAS ANDRES: "Ciencia Política" Tomos I y II, MEXICO 1971.
- SERRA ROJAS ANDRES: "Teoría General del Estado", MEXICO, 1969.
- SERRA ROJAS ANDRES: "Derecho Administrativo, Doctrina Legislación y Jurisprudencia", Tomos I y II, MEXICO, 1972.
- TENA RAMIREZ FELIPE: "Derecho Constitucional Mexicano", MEXICO, 1970.
- TOCQUEVILLE: "La Democracia en América".
- VELASCO GUSTAVO R.: "Estudio sobre la Naturaleza Jurídica de la Concesión Bancaria". MEXICO, 1969.

VILLEGAS BASAUVILBASO: "Derecho Administrativo" Buenos Aires - 1950.

ZANOBINO: "Corso di Diritto Amministrativo", Tomo III, MILANO, 1957.

ZORN; 'Das Staatrech des deutschen Reiches", BERLIN, 1895.